Niveau(x) d'enseignement: 1 Numéro EDUQ : 9170527
Centre d'intérêt: 130

Thériault, Roger.

Organisation administrative : Commission scolaire régionale de Tilly / Roger Thériault. -- [Québec (Province)] : R. Thériault, 1976.
146, [25] f. ; 28 cm.

"Projet d'intervention présenté à l'ENAP en vue de l'obtention d'une maîtrise en administration publique". Bibliogr. : f. 144-146.

Vedette(s)-secondaire(s): Ecole nationale d'administration publique (Québec)

Descripteur(s): Commission scolaire régionale • Organisation administrative • Analyse organisationnelle • Problème administratif • Education préscolaire • Primaire (Ordre d'enseignement) • Secondaire (Ordre d'enseignement)

Identificateur(s) de nom: Commission scolaire régionale de Tilly

Le but de ce projet est l'élaboration d'un plan d'organisation administrative pour la Commission scolaire régionale de Tilly afin d'en améliorer le fonctionnement administratif. Pour ce faire, on tente d'abord de dégager les principaux problèmes formulés par les commissaires et quelques cadres de la commission scolaire. On définit ensuite quelques principes d'organisation en insistant sur les relations d'autorité, ce dernier concept étant apparu comme la source principale des difficultés et des conflits qui existent depuis six ans entre les services et les écoles de la commission. Puis, à la suite d'entrevues avec des cadres, on circonscrit le champ d'activités de chacune des unités administratives existantes et on précise la limite d'autorité requise par l'exercice de chacune des activités. On propose alors sept objectifs que toute organisation doit avoir. Finalement, on propose un modèle d'organigramme qui rencontre le mieux possible les besoins et les aspirations de la Commission scolaire régionale de Tilly et on formule des recommandations concernant la structure administrative elle-même et les priorités de développement à assurer.

Type de document:

Hériault, P.

419668

commission scolaire
Régionale de Tilly

9170527

# ORGANISATION ADMINISTRATIVE

( PROJET D'INTERVENTION )

MAI 1976

Roger THERIAULT

# LIMINAIRE

La présente étude a été réalisée pour valoir comme projet d'intervention en vue de l'obtention d'une maîtrise en administration publique décernée par l'Ecole nationale d'administration publique (Université du Québec).

Nous tenons à remercier d'une façon particulière notre conseiller de projet, monsieur André Gingras, professeur à l'Ecole nationale d'administration publique. Son support professionnel nous fut particulièrement utile dans l'élaboration de notre démarche de travail et dans l'explicitation des assises théoriques qui sous-tendent notre étude.

Nous voulons également souligner l'appui de monsieur Jérôme Pelletier, président de la Commission scolaire régionale de Tilly, qui a agi à titre de superviseur du projet. Sa connaissance du milieu et son dynamisme nous furent un atout précieux.

L'amorce de ce projet qui remonte à avril 1975 a été possible grâce à la clairvoyance et à la compréhension du directeur général d'alors monsieur André Potvin. Son lancement définitif s'est concrétisé en septembre et octobre 1975 avec la collaboration du directeur général intérimaire, monsieur Jean-Claude Lafleur. Nous l'avons enfin complété avec la participation du nouveau directeur général, monsieur Sylvain Blanchette.

Nous voulons enfin témoigner notre gratitude à l'endroit des cadres supérieurs de la commission qui, malgré une année fertile en conflits de tous ordres, nous ont apporté dans l'ensemble une participation précieuse. Nous avions prévu les impliquer davantage tout au long de cette démarche. Les situations quelque peu exceptionnelles que nous avons vécues depuis novembre dernier nous ont obligé à modifier notre démarche. C'est pourquoi ce rapport doit être reçu comme un document de travail et être l'objet d'une étude sérieuse de la part des commissaires et des cadres de la commission scolaire.

Le mandat qui nous a été confié par le Conseil des commissaires en octobre 1975 est maintenant achevé. Nous l'avons conduit avec intérêt et avec la plus grande objectivité possible. Il nous reste maintenant à espérer que notre travail sera le plus utile possible à l'organisation et nous assurons les autorités concernées de notre collaboration dans la réalisation des étapes subséquentes.

Roger Thériault

SOMMAIRE


PRESENTATION 1

Le contexte historique 1

Méthodologies et points saillants du rapport 5

LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DECISIONNELLES 13

Le fonctionnement du politique 13

Le fonctionnement de l'administration 17

Commentaires et recommandations 19

QUELQUES PRINCIPES D'ORGANISATION 29

Les fonctions de gestion 32

Le rôle des services et des écoles 39

- forme de structures 40
- décentralisation et déconcentration 41
- les relations d'autorité 43
- niveaux de la prise de décision 60

LES UNITES ADMINISTRATIVES ET LES LIMITES D'AUTORITE 65

La direction générale 68

Le secrétariat général 72

Les services de l'enseignement 74

Les services aux étudiants 79

Les services de l'éducation aux adultes 83

Les services de l'équipement 91

Les services au personnel 98

Les services financiers 102

L'informatique 105

LES OBJECTIFS DE LA COMMISSION 107

LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE 114

Définition des critères 116

Analyse de la structure actuelle 120

Analyse de l'hypothèse "A" 124

Analyse de l'hypothèse "B" 128

Analyse de l'hypothèse "C" 132

CONCLUSION 142

BIBLIOGRAPHIE 144

ANNEXE A

Hypothèse d'élaboration d'un plan d'organisation administrative pour la Commission scolaire régionale de Tilly

ANNEXE B

Plan de la démarche

ANNEXE C

Grilles de travail

# CHAPITRE I

## PRESENTATION

# PRESENTATION

## Le contexte historique

La Commission scolaire régionale de Tilly existe depuis le 1er juillet 1966. Elle a donc à peine 10 ans de fonctionnement. D'environ 500 élèves en 1966, sa clientèle est passée à 11,500 en 1975. Les effectifs en personnel, mis à part le personnel enseignant dont le nombre est normalisé en fonction de la clientèle, ont également connu un accroissement rapide et relativement peu coordonné. Il suffit de relever les résolutions octroyant des effectifs supplémentaires ou créant des nouveaux postes à l'intérieur de l'organisme pour constater que ces additions ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'un plan d'effectifs arrêté et accepté. Ces additions ont été plutôt fonction des besoins suscités par le développement rapide de l'organisation et par le désir des cadres supérieurs d'assumer plus et mieux les responsabilités qui leur étaient confiées ou qu'ils croyaient devoir assumer.

De 1966 au 1er juillet 1972, la commission scolaire était gérée par un Conseil de commissaires de sept (7) personnes nommées par l'assemblée des représentants. Cette assemblée était constituée par l'ensemble des commissaires élus dans les commissions scolaires locales du territoire juridictionnel de la Commission scolaire régionale de Tilly. Cette assemblée n'avait pas de pouvoirs formels, si ce n'est que de nommer les commissaires de la régionale et de recevoir, une fois l'an le rapport d'activités de la Régionale.

Au plan interne de l'organisation, l'administration était régie par une structure bicéphale: le directeur des services administratifs et le directeur des services pédagogiques. Jusqu'à 1969, l'enseignement était dispensé dans au-delà de 25 écoles dont la clientèle se situait, à l'exception de deux qui recevaient environ chacune 1000 élèves, à 500 élèves et moins.

Depuis l'avènement de la loi 27-71, le Conseil est constitué de 52 commissaires. Ce Conseil nomme un exécutif de 7 personnes qui exercent les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil. L'administration est sous la responsabilité d'un directeur général qui en est le seul répondant devant le Conseil des commissaires. D'autre part le réseau des écoles polyvalentes est à toute fin utile complétée et l'ensemble de la clientèle est localisée dans sept (7) écoles secondaires polyvalentes.

Nous ne relèverons pas ici les problèmes rencontrés par l'organisation de 1966 à 1972. Nous rappelons seulement que durant cette période la cause de tous les maux était généralement identifiée comme étant cette structure bicéphale à l'intérieur de laquelle l'organisation devait fonctionner. Le 1er juillet 1972, la structure bicéphale était remplacée par une structure unicéphale.

De 1972 à aujourd'hui les gestionnaires ont eu à suivre cette nouvelle structure qui ne s'est pas avérée la solution à tous les problèmes. Il a fallu apprendre à travailler avec un Conseil de 52 commissaires.

Il a fallu également se familiariser avec les délégations de pouvoirs alors mises en vigueur. Les problèmes de fonctionnement entre les écoles et le siège social demeuraient toujours d'actualité.

Parallèlement à la mise en place de ces nouvelles structures et au développement toujours croissant de l'organisation, des études étaient menées dans le milieu.

Une session d'étude tenue en décembre 1972 permettait de définir ainsi les principaux besoins ressentis:

> "... les quatre "dominantes" qui ressortent de la session d'étude sont la créativité, la communication, la coopération (participation et consultation incluses) et l'information. Elles désignent, comme besoin prioritaire, la définition du "rôle", pris dans le sens précis de la définition des attentes et des réponses de chacun en action réciproque". (*)

D'autre part une expérience d'auto-évaluation institutionnelle menée par le ministère de l'Education à la commission scolaire entre septembre 1971 et mai 1974 débouchait sur 210 recommandations touchant tous les secteurs d'activités de la commission scolaire. Voici quelques-unes des recommandations majeures de ce rapport:

---

(*) Commission scolaire régionale de Tilly, Synthèse analytique de la session d'étude du 1, 2, 3 décembre 1972, p. 29.

"Nous recommandons avec instance à la Commission scolaire régionale de Tilly d'améliorer ses mécanismes d'information de façon à favoriser la consultation dans tous les secteurs et à assurer une meilleure participation aux décisions des diverses instances administratives".

"Nous recommandons... de continuer à préciser et à clarifier ses politiques administratives et pédagogiques et de les rendre davantage conformes à l'évolution actuelle du système scolaire."

"Nous recommandons que la Commission scolaire régionale de Tilly explicite les tâches afférentes aux diverses fonctions émanant de sa structure administrative et clarifie les responsabilités des titulaires." (**)

Une session de travail des cadres supérieurs avec le directeur général tenue les 8, 9, 10 janvier 1975 avait comme premier objectif de "parvenir à un consensus sur une définition réaliste et administrable des relations d'autorité qui doivent exister entre les membres de la table du directeur général". Bien qu'elle ait permis un certain cheminement, cette session n'a pas atteint l'objectif poursuivi.

---

(**) Rapport du comité directeur de l'auto-évaluation, 29 mai 1974, pp. 73, ss.

Enfin le 14 mars 1975 les cadres supérieurs faisaient parvenir au président de la commission scolaire un télégramme dans lequel ils manifestaient "leur insatisfaction devant les lenteurs administratives causées par les structures mises en place à la Commission scolaire régionale de Tilly depuis l'entrée en vigueur de la Loi 27". Ils soulignaient particulièrement "la faible participation des commissaires élus aux assemblées du Conseil, la non définition et la mauvaise perception par les commissaires du rôle et des responsabilités de chacune des instances décisionnelles". Ils recommandaient au Conseil "d'évaluer le fonctionnement du Conseil des commissaires, de reviser les règlements de délégation de pouvoirs et ce faisant de préciser le rôle et les limites d'autorité de chacune des instances décisionnelles".

Suite à l'ensemble de ces éléments et circonstances, nous amorcions en avril 1975, avec le directeur général, l'idée de mener la présente étude aux fins d'analyser la situation dans son ensemble et de proposer un certain nombre de moyens susceptibles d'améliorer le fonctionnement administratif de la Commission scolaire régionale de Tilly.

## Méthodologie et points saillants du rapport

### Méthodologie

La nature et la complexité des problèmes vécus ou perçus au niveau de l'organisation depuis les quatre dernières années nous ont amené

à favoriser, comme objectif, l'élaboration d'un plan d'organisation administrative dont la caractéristique essentielle serait de représenter dans le temps les diverses unités administratives, la répartition des responsabilités et les relations qui doivent exister entre elles.

Un plan de travail sommaire était présenté à l'équipe des cadres supérieurs en mai 1975. Ces derniers, après une analyse de ce plan, convenaient de sa pertinence et acceptaient d'y collaborer le plus activement possible. En octobre, après une retouche des étapes de travail prévues et une explicitation de la démarche à poursuivre, le Conseil des commissaires convenait de nous confier le mandat de mener cette étude. Un comité de supervision formé de commissaires et de cadre était mis sur pied et avait particulièrement comme rôle de "s'assurer que les objectifs et les besoins de l'organisation soient respectés dans toutes les phases de l'élaboration du projet". Ce comité devait en principe assister le responsable du projet tout au long du travail. Toutefois les difficultés rencontrées au cours de la présente année ont fait en sorte que ce comité n'a siégé que deux fois, en janvier et en avril 1976.

Quant à la participation des cadres supérieurs, elle s'est exercée selon deux modalités: d'abord par une réponse individuelle aux grilles de travail présentées à l'annexe B et ensuite par des rencontres individuelles portant sur la détermination des champs d'activités et des limites d'autorité.

C'est donc parce que la démarche initiale n'a pu être entièrement respectée que nous demandons au Conseil des commissaires et au directeur général de recevoir le présent rapport comme document de travail et de mettre en place, après son dépôt, un mécanisme qui permette à tous les gestionnaires d'en faire une analyse systématique. Une telle analyse visera particulièrement la pertinence et l'applicabilité des recommandations qui y sont formulées.

Points saillants du rapport

Le rapport comporte six (6) parties:

- le fonctionnement des instances décisionnelles;
- quelques principes d'organisation;
- les unités administratives et les limites d'autorité;
- les objectifs de la commission;
- la structure administrative;
- les recommandations.

Le fonctionnement des instances décisionnelles

Suite à une fin de semaine de discussion avec une dizaine de commissaires et quelques cadres, nous avons tenté de dégager les principaux problèmes alors formulés et de proposer un certain nombre de moyens susceptibles de les éliminer, tout au moins de les amenuiser.

Cette partie est forcément incomplète et elle aurait pu en elle-

même constituer l'objet d'une étude approfondie. Il nous apparaissait tout de même nécessaire de faire un déblayage le plus sérieux possible et d'explorer un certain nombre d'avenues possibles. Il appartiendra au Conseil d'évaluer le diagnostic posé et de donner suite aux recommandations qu'il jugera pertinentes.

Quelques principes d'organisation

Cette partie est en quelque sorte l'assise théorique de notre étude. Nous l'avons assez longuement développée, parce qu'il nous apparaissait important de définir le plus clairement possible un certain nombre de concepts de façon à permettre à tous ceux qui jouent un rôle de gestion dans l'organisation puissent utiliser une terminologie univoque et se retrouver ainsi sur la même longueur d'onde.

Nous avons insisté sur l'explicitation des relations d'autorité parce qu'il nous est apparu que l'ambiguïté qui existe au niveau de ces concepts y est pour beaucoup dans les difficultés et les conflits qui ont existé entre les services et les écoles depuis six ans.

Enfin la définition de ces principes d'organisation était requise à une conception rationnelle et logique du rôle des écoles et des services au sein de l'organisation.

Les unités administratives et les limites d'autorité

Il s'agit ici de la partie la plus importante du rapport. Elle a été réalisée à la suite d'entrevues avec des cadres de la commission et avec des personnes occupant des fonctions similaires dans d'autres organisations.

L'objectif a été, à partir des unités administratives actuellement existantes, de circonscrire le champs d'activités de chacune et de préciser la limite d'autorité requise à l'exercice de chacune des activités.

Nous avons tenté d'explorer de la façon la plus exhaustive l'ensemble des champs d'activités. Nous croyons que c'est la partie du rapport qui devra être analysée en priorité de façon à en arriver à un consensus qui permette d'officialiser cette partie pour septembre 1976. Nous prétendons que de telles clarifications sont de nature à solutionner plusieurs des problèmes que nous rencontrons dans le fonctionnement quotidien.

Les objectifs de la commission

Toute organisation doit avoir, sur le plan administratif, des objectifs expressément formulés. Nous avons alors demandé à chaque cadre de nous présenter les objectifs qu'il privilégerait tant au plan de son unité administrative qu'au niveau de l'organisation dans son ensemble.

La formulation des sept objectifs que nous proposons est donc la résultante de cette expression. Il s'agit évidemment d'un premier niveau d'objectifs qui, s'ils sont retenus, devront être explicités davantage dans un deuxième temps.

## La structure administrative

Un organigramme représente l'aspect formel d'une organisation. Nous avons donc, à la lumière de notre connaissance du milieu et de quelques modèles étudiés dans d'autres organisations, élaboré trois hypothèses d'organigramme. Nous avons par la suite validé l'organigramme actuel et les hypothèses proposées à l'aide d'une grille d'analyse assise sur sept critères ou principes d'ordre administratif. Cette validation nous amène à proposer un modèle que nous recommandons d'accepter et nous invitons alors la Commission à prendre tous les moyens pertinents et possibles pour en assurer la mise en application dans les meilleurs délais.

## Les recommandations

Nous avons enfin regroupé dans un dernier chapitre l'ensemble des recommandations qui touchent le fonctionnement administratif de la Commission dans son ensemble. Ces recommandations comportent des décisions à court et à moyen terme. Les unes concernent la structure administrative elle-même, d'autres des priorités de développement à assurer suite à

l'acceptation des premières.

Ces recommandations ne doivent donc pas être prises isolément en elles-mêmes, mais comme des résultantes logiques des analyses qui précèdent.

Nous invitons de nouveau tous les gestionnaires à prendre une connaissance attentive de l'ensemble du rapport. Toutes ses parties nous apparaissent essentielles. Les discussions et études qui vont en suivre devront s'inspirer d'un souci de fonctionnalité et d'efficacité, sans pour autant délaisser l'aspect humain qui est la dimension la plus importante de toute organisation. La prise en considération de cette dimension ne doit pas avoir pour effet d'éviter ou de retarder indûment le changement. Elle doit amener le décideur à demeurer conscient que le fonctionnement harmonieux de l'organisation est dépendant d'abord et avant tout des hommes qui la composent.

# CHAPITRE 2

## LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DECISIONNELLES

## LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DECISIONNELLES

Cette partie du rapport vise à déceler les principaux problèmes de fonctionnement rencontrés au niveau des instances décisionnelles et à proposer des hypothèses susceptibles d'éliminer ou au moins de réduire d'une façon significative ces difficultés. La méthode utilisée pour effectuer cette démarche fut celle des rencontres: rencontres avec la direction générale, rencontre avec des commissaires (particulièrement ceux exerçant des responsabilités importantes, tant à la Régionale que dans les commissions scolaires locales qui constituent la Régionale). Ces rencontres étaient appuyées par des documents de travail, que l'on retrouve en annexe.

L'ensemble des difficultés relevées peuvent se regrouper sous deux grandes catégories: le fonctionnement politique et le fonctionnement administratif. Il est entendu qu'un certain nombre de problèmes se situent au plan des relations entre le politique et l'administratif.

## LE FONCTIONNEMENT DU POLITIQUE

Le palier politique est représenté par le Conseil des commissaires qui est constitué de 52 commissaires. Tous, même le président, exercent leurs responsabilités en dehors du cadre de leur travail personnel. Personne n'est donc libéré. Ils ne reçoivent qu'une compensation financière plutôt symbolique dont l'ampleur varie selon les fonctions exercées. Cette situation fait en sorte que chaque commissaire dispose de peu

de temps pour assumer l'exercice de ses responsabilités.

Il en résulte donc une faible participation aux activités du Conseil. En effet 46.6% des résolutions passées durant les trois (3) dernières années le furent par 60% à 70% des commissaires (le quorum, 50% plus un, est requis pour qu'il y ait résolution).

Le peu de disponibilité du commissaire n'est toutefois pas la seule explication à cette faible participation. On doit souligner également la divergence des commissaires quant au rôle qu'ils veulent ou désirent jouer. Ainsi, telle personne a posé sa candidature pour assumer la fonction de commissaire dans le but particulier de jouer un rôle important au niveau des orientations ou des politiques éducationnelles dans son milieu. Une autre personne a comme objectif, comme membre du Conseil des commissaires, de représenter les opinions et les besoins des électeurs qui lui ont prêté confiance. Pour un troisième, son ambition est d'assumer une responsabilité civile importante au meilleure de sa connaissance. Peu importe les raisons que l'on peut énumérer, il est évident que si chacun avait à s'exprimer sur les raisons fondamentales qui l'ont amené à jouer le rôle qu'il doit présentement assumer, nous rencontrerions autant de raisons que d'individus au niveau du Conseil. Une telle hétérogénéité dans les attentes et les objectifs, s'ils ne sont pas canalisés et s'ils ne se regroupent pas autour d'objectifs communs, ont pour effet d'entraîner des désaccords fréquents et même le désintéressement progressif d'une forte proportion des personnes. Certains auront l'impression de jouer un rôle de "rubber stamp-

ing", d'autres auront le sentiment de ne pas pouvoir effectivement jouer un rôle important au niveau des orientations et des politiques. Il en ressortira une insatisfaction généralisée et des problèmes sérieux au niveau du fonctionnement dans son ensemble.

Le fonctionnement même du Conseil suscite de l'insatisfaction chez bon nombre de commissaires. Les ordres du jour sont généralement trop chargés. La façon dont ils sont rédigés ne laisse pas voir clairement la nature et l'importance des sujets qu'ont va traiter. Les documents d'accompagnement, s'ils arrivaient plus tôt, pourraient être mieux connus et chacun pourrait arriver à la réunion avec une meilleure préparation. Quant au déroulement même des assemblées, on déplore que des commissaires usent trop souvent de l'abstention. Ce mécanisme pratiqué par quelques personnes entrave la bonne marche du Corseil et empêche à l'occasion la majorité des commissaires présents de prendre une décision sur une question. On ne peut d'autre part empêcher le fait qu'une réunion du Conseil est le seul endroit et le seul mécanisme par lequel un commissaire peut "parler pour la galerie". Tout en reconnaissant ce fait, il y aurait lieu d'opter pour une procédure de délibérations qui, sans réduire les pouvoirs d'intervention des membres, s'assurerait au moins qu'il y ait le moins de redites possibles dans les interventions.

La participation effective du commissaire s'exerce difficilement dans le cadre des assemblés du Conseil. Le nombre des commissaires, la nature et la portée des sujets discutés rendent très difficile une par-

ticipation réelle. Il apparaît qu'il faille trouver ailleurs que dans ces réunions de véritables mécanismes de participation. La réticence souvent tatillonne qu'apportent des membres du Conseil à l'approbation de certaines décisions vient surtout du fait qu'ils manquent d'information sur l'ensemble de l'organisation et qu'ils ont également le sentiment qu'une fois qu'ils ont approuvé tel projet ils le perdent complètement de vue par la suite. Il semble donc que l'existence de meilleurs mécanismes d'information et de contrôle seraient de nature à augmenter la confiance et accroître l'intérêt.

Quant à la nature des questions amenées à l'ordre du jour, il ne semble pas toujours clair, au niveau des cadres, que telle question est de la responsabilité du Conseil ou non. Bien qu'il existe à cette fin une délégation de pouvoirs,elle n'est pas toujours très explicite et elle peut laisser place à de l'interprétation. Une meilleure définition du rôle du Conseil serait de nature à faciliter tant la tâche de l'administration que du Conseil lui-même. Aussi il apparaît que le Conseil, comme gouvernement local, doive particulièrement situer son action au niveau des orientations, des politiques et du cadre général des opérations. En plus d'avoir un pouvoir de réglementation sur les questions d'un tel ordre, il doit aussi se définir des mécanismes d'évaluation et de contrôle.

Enfin la délégation de pouvoirs du Conseil aux instances subalternes mérite vraisemblablement d'être revue à la lumière du vécu et

d'un rôle plus clairement perçu par l'ensemble de l'organisation.

## LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION

L'analyse du fonctionnement de l'instance politique ne peut se faire sans relation étroite avec le fonctionnement de l'administration. Tant va l'un, tant va l'autre.

L'administration, dans la commission scolaire, comporte deux entités différentes: le comité exécutif et la direction générale. En effet le comité exécutif, en plus d'assumer les pouvoirs qui lui sont expressément délégués par le Conseil des commissaires, a la responsabilité de l'administration courante de la commission scolaire.'* Si les rôles de ces deux instances ne sont pas clairement précisés, il risque d'y avoir du recoupement et du dédoublement. Il faut toutefois plus qu'une clarification des rôles, il faut également un solide climat de confiance. Les opérations courantes génèrent des problèmes pour lesquels les solutions ne peuvent pas toujours attendre une réunion de l'exécutif. Aussi le directeur général doit-il pouvoir prendre certaines décisions à des moments donnés, bien que l'instance décisionnelle compétente soit le comité exécutif. Dans ces cas exceptionnels, l'exécutif sanctionnera ou officialisera après coup ces décisions du directeur général. La fréquence des réunions de l'exécutif (deux fois par mois) et le petit nombre de personnes qu'il implique (7) permet, dans la presque totalité des cas, que la prise de dé-

---

* Loi de l'Instruction publique, S.R.Q. 1964 revisés, article 202c.

réaliser. Une telle planification pourrait prendre la forme d'un programme annuel élaboré par la direction générale et déposé au Conseil pour étude et approbation au début de chaque année.

Il ressort donc qu'un accent particulier doive être mis sur la planification, l'information et le contrôle, en ce qui a trait aux opérations assumées par la direction générale.

## COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

Il n'est pas facile de pointer avec exactitude les causes des divers malaises ressentis au niveau des instances décisionnelles. Le moins que nous puissions dire c'est que le Conseil des commissaires, depuis sa création en juillet 1972, n'a pas réussi à trouver ou à se donner un "modus vivendi" qui assure une participation satisfaisante de ses membres à la prise de décision et qui garantisse également une certaine efficacité dans les décisions à prendre. Les dossiers complexes et généralement importants demeurent souvent de longs mois sur la table du Conseil et ne sont souvent objet de décision qu'à la toute dernière minute, quand ce n'est pas parfois avec un retard préjudiciable à leur mise en application par l'administration.

Les recommandations que nous pouvons faire touchent soit le niveau politique lui-même, soit l'administration, au plan de ses mécanismes de fonctionnement avec le Conseil.

AU PLAN POLITIQUE

Le fait qu'un commissaire élu doive obligatoirement assumer la responsabilité de deux organismes différents (la commission scolaire locale et la Régionale) risque de susciter chez plusieurs un désintéressement envers l'une ou l'autre des commissions scolaires. Dans les faits plusieurs commissaires avouent être beaucoup plus intéressés à la commission scolaire locale qu'à la Régionale. Nous pouvons d'autre part nous interroger sur la disponibilité effective que peut avoir une personne non libérée pour agir comme commissaire dans deux organismes.

Aussi il nous apparaît qu'en regard de cette situation que nous ne prétendons pas avoir analysé en profondeur il y a lieu que le Conseil analyse avec sérieux l'article 480 de la loi de l'Instruction publique. (2)

1ière RECOMMANDATION

NOUS RECOMMANDONS QUE LE CONSEIL ANALYSE LA POSSIBILITE OFFERTE PAR L'ARTICLE 480 DE LA LOI DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE DE REDUIRE SENSIBLEMENT LE NOMBRE DE COMMISSAIRES DE LA COMMISSION REGIONALE.

L'adoption d'une telle proposition aurait pour vertu de favoriser, chez les commissaires élus, une répartition des tâches et des respon-

(2) "Toutefois, le ministre peut, à la demande de toutes les commissions scolaires d'une commission régionale, réduire, mais à pas moins de 5, le nombre de commissaires de chaque commission scolaire pouvant devenir commissaire du Conseil des commissaires de la commission régionale".

sabilités entre les deux commissions scolaires qu'ils doivent représenter: un certain nombre de commissaires siégeant à la locale, les autres à la Régionale. Il faut voir également que cette mesure risque d'entraîner ou de susciter une certaine forme de désintéressement ou de scission entre les locales et la régionale. Aussi faudrait-il prévoir des moyens d'information efficaces qui minimisent le plus possible ce danger. Dans l'optique de cette recommandation, il faudrait, croyons-nous, assurer la composition du Conseil de la régionale sur une base de représentativité pour les locales. A titre d'exemple, ceci pourrait donner un Conseil ainsi formé pour la régionale:

| | | |
|---|---|---|
| Ste-Foy: | 10 | commissaires |
| Chaudière-Etch.: | 7 | " |
| Lotbinière: | 6 | " |
| Marie-Victorin: | 5 | " |

Dans la mesure où la réduction du nombre de commissaires au Conseil peut être un moyen valable d'accroître l'efficacité et la participation des membres, il y a lieu également de considérer un autre moyen qui est offert par les articles 46, 472 et 495b de la Loi de l'Instruction publique. (3)

---

(3) Article 46: "Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre, ériger, diviser, annexer, fusionner des municipalités scolaires ou en changer les limites. (...)"

Article 472: "Nulle commission scolaire ne peut cesser de faire partie d'une commission régionale sauf par décret du lieutenant-gouverneur en conseil adopté sur la recommandation du ministre et de la Commission municipale de Québec. (...)"

Article 495b: "Lorsque toutes les commissions scolaires membres d'une commission régionale demandent la fusion de leurs municipalités scolaires en une nouvelle municipalité scolaire, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, si ces commissions en font la demande, décréter que la commission régionale cesse d'exister; il peut aussi, sur résolution d'une commission scolaire qui est l'unique membre d'une commission régionale, décréter que la commission régionale cesse d'exister. (...)"

21ème RECOMMANDATION

NOUS RECOMMANDONS QUE LE CONSEIL DES COMMISSAIRES FASSE FAIRE UNE ETUDE SUR LES AVANTAGES ET LES INCONVENIENTS D'UN REGROUPEMENT ELEMENTAIRE ET SECONDAIRE. UNE TELLE ETUDE DEVRAIT PRESENTER DIVERS MODES DE REGROUPEMENTS POSSIBLES ET FAIRE RESSORTIR POUR CHACUN LES AVANTAGES ET LES INCONVENIENTS

- AU PLAN POLITIQUE;
- AU PLAN PEDAGOGIQUE;
- AU PLAN ADMINISTRATIF;
- AU PLAN ECONOMIQUE.

AU PLAN FONCTIONNEL

Dans le cadre de la structure actuelle (un Conseil composé de 52 commissaires), les études que nous avons menées tant avec un certain nombre de commissaires qu'avec des membres de l'administration nous amènent à proposer un certain nombre de recommandations qui sont susceptibles d'améliorer sensiblement le fonctionnement que nous avons connu jusqu'à maintenant.

31ème RECOMMANDATION

NOUS RECOMMANDONS QUE PAR LA REVISION DES REGLEMENTS DE DELEGATION DE POUVOIRS ACTUELLEMENT EN VIGUEUR SOIT DEFINIE PLUS CLAIREMENT LE ROLE ET LA FONCTION DES TROIS INSTANCES DECISIONNELLES QUI SONT: LE

CONSEIL, L'EXECUTIF ET LE DIRECTEUR GENERAL. CES ROLES ET CES FONCTIONS POURRAIENT ETRE REVUS SELON LE MODELE SUIVANT.

1. LE CONSEIL, COMME INSTANCE SUPREME, EST PARTICULIEREMENT RESPONSABLE DE LA DEFINITION DES OBJECTIFS, DES ORIENTATIONS ET DES POLITIQUES QUI DOIVENT REGIR L'ENSEMBLE DU FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION.

2. L'EXECUTIF EST RESPONSABLE DE L'ADMINISTRATION COURANTE ET IL VEILLE A L'ORIENTATION GENERALE DES ACTIVITES DE L'ADMINISTRATION ET A LEUR COHERENCE AVEC LES POLITIQUES GENERALES ETABLIES PAR LE CONSEIL.

3. LE DIRECTEUR GENERAL EST LE PREMIER RESPONSABLE DE L'ADMINISTRATION ET A CE TITRE IL DOIT ASSURER LE FONCTIONNEMENT HARMONIEUX ET EFFICACE DE TOUTE L'ORGANISATION DANS LE CADRE DES POLITIQUES ET REGLEMENTS APPROUVES PAR LE CONSEIL ET L'EXECUTIF.

41ème RECOMMANDATION

NOUS RECOMMANDONS QUE LE DIRECTEUR GENERAL PRESENTE ANNUELLEMENT AU CONSEIL, POUR DISCUSSION ET APPROBATION, UN PROGRAMME D'ACTION QUI PRECISE LES OBJECTIFS PARTICULIERS VISES, LES ACTIONS OU PROGRAMMES ENVISAGES POUR LES ATTEINDRE, DE MEME QUE LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS OU MOYENS QUE L'ON ENTEND DEVELOPPER OU UTILISER.

Un tel instrument de planification permettra aux membres du Conseil d'avoir une meilleure vue des opérations à venir et facilitera également l'analyse des projets qui seront déposés en cours d'année, la vision du tout favorisant la compréhension des parties. Il ne faudra pas toutefois que cette planification ait pour effet d'enfermer le directeur général dans un cadre rigide.

5ième RECOMMANDATION

NOUS RECOMMANDONS QUE LE DIRECTEUR GENERAL, EN PLUS DU RAPPORT ANNUEL DEPOSE A LA FIN DE CHAQUE ANNEE, METTE EN PLACE UN MECANISME DE RAPPORTS D'ETAPES A L'INTENTION DU CONSEIL ET CONCERNANT LES PRINCIPALES OPERATIONS AINSI QUE LES PROJETS ADOPTES. CES RAPPORTS D'ETAPES, QUI POURRONT ETRE QUESTIONNES LORS DES REUNIONS DU CONSEIL FERONT PARTICULIEREMENT RESSORTIR LES PROGRES REALISES, LES DIFFICULTES RENCONTREES ET LES CORRECTIFS APPORTES.

6ième RECOMMANDATION

NOUS RECOMMANDONS QUE TOUT PROJET OU POLITIQUE QUI DOIT ETRE L'OBJET D'UNE APPROBATION DU CONSEIL PUISSE, DANS LA MESURE DU POSSIBLE, ETRE DEPOSE POUR DISCUSSION ET ANALYSE LORS D'UNE PREMIERE RENCONTRE ET ETRE APPROUVE LORS D'UNE RENCONTRE SUBSEQUENTE. TOUTE PERSONNE DESIREUSE D'APPORTER DES COMMENTAIRES OU DES CORRECTIONS AU PROJET PRESENTE DEVRAIT LES FORMULER AU RESPONSABLE DU PROJET, SOIT LORS DE LA PRESENTATION OU DURANT LA PERIODE DE TEMPS QUI PRECEDE LA REUNION OU IL DOIT ETRE APPROUVE.

7ième RECOMMANDATION

NOUS RECOMMANDONS QUE LES ORDRES DU JOUR DES REUNIONS DU CONSEIL SOIENT CONSTITUES DE FACON A CLAIREMENT REGROUPER LES QUESTIONS SELON LEUR IMPORTANCE ET LEUR NATURE, PERMETTANT AINSI DE RESPECTER PLUS FACILEMENT LES ECHEANCIERS SERRES DE CERTAINS SUJETS. AINSI LES QUESTIONS A L'ORDRE DU JOUR DEVRAIENT ETRE CLASSEES SELON LES RUBRIQUES SUIVANTES ET DANS L'ORDRE SUIVANT:

- AUTORISATIONS COUTUMIERES;
- PROJETS A APPROUVER;
- PROJETS A ANALYSER;
- RAPPORTS D'ETAPES.

8ième RECOMMANDATION

NOUS RECOMMANDONS QUE LE CONSEIL REVISE SES REGLES DE PROCEDURE ET, QU'AU PLAN DES INTERVENTIONS, LE PRESIDENT LIMITE CHAQUE COMMISSAIRE QUI N'EST PAS LE PROPOSEUR D'UNE RESOLUTION A NE PRENDRE LA PAROLE QU'UNE SEULE FOIS.

Une telle procédure, sans brimer le droit d'intervention de chaque commissaire pris individuellement, est de nature à réduire la longueur des débats et est susceptible d'obliger chacun à mieux circonscrire et à mieux préparer l'objet de son intervention.

9ième RECOMMANDATION

NOUS RECOMMANDONS QUE TOUTE QUESTION D'INFORMATION AYANT TRAIT AUX OPERATIONS COURANTES ET S'ADRESSANT AU DIRECTEUR GENERAL OU A L'UN OU L'AUTRE DES RESPONSABLES D'UNITES ADMINISTRATIVES SOIT FORMULEE AU RESPONSABLE EN DEHORS DES REUNIONS DU CONSEIL. SI LA QUESTION EST D'UN INTERET PARTICULIER, LE RESPONSABLE FOURNIRA LES RENSEIGNEMENTS SUR LE CHAMPS A LA PERSONNE QUI EN FAIT LA DEMANDE. SI LA QUESTION EST D'UN INTERET GENERAL, LES REPONSES FOURNIES POURRONT, A LA DEMANDE DU COMMISSAIRE CONCERNE, ETRE REPETEES LORS D'UNE PROCHAINE REUNION DU CONSEIL.

CONCLUSION

Il est évident que les instances décisionnelles de la commission scolaire ont dû apprendre par elles-mêmes à fonctionner dans des structures difficiles, tant par leur nouveauté que par leur complexité. Nous avons pu relever que les problèmes rencontrées se situaient soit au niveau de la structure elle-même (52 commissaires), soit au niveau des mécanismes mis en place pour assurer le fonctionnement entre les instances décisionnelles. Aussi les recommandations que nous avons formulées veulent-elles permettre au Conseil d'apporter des corectifs à court et à moyen terme à ces deux niveaux.

Il nous apparaît essentiel que le Conseil assume un leadership

certain sur l'ensemble de la commission scolaire. Pour ce faire, il devra lui-même projeter une image qui reflète le dynamisme et l'efficacité.

# CHAPITRE 3

## QUELQUES PRINCIPES D'ORGANISATION

## QUELQUES PRINCIPES D'ORGANISATION

Les théories relatives au management sont à la fois nombreuses et variées. Selon que l'on adhère à une école ou à l'autre, les concepts de base varient et les modèles administratifs qui en découlent ont une signification différente.

L'objectif que nous poursuivons ici n'est pas de présenter un exposé théorique sur les diverses théories du management. Mais dans la gestion comme dans tout autre secteur d'activités il est nécessaire de s'entendre sur une théorie et d'accepter ensuite une terminologie commune qui favorise la compréhension et l'entente.

Chaque gestionnaire a en quelque sorte sa propre théorie administrative qu'il a adoptée ou qu'il s'est développée à partir de ses propres expériences. Elle est bonne et elle produit des résultats dans la mesure où il réussit à l'imposer ou à la faire partager par ses collègues et ses subalternes. Nonobstant les théories et les écoles de pensée, il reste que "l'art d'administrer et de diriger, tout comme celui des ingénieurs et la pratique de la médecine, ne sera probablement jamais absolument scientifique. On est tenté de penser qu'il demeurera en bonne partie un talent; le praticien, tout en profitant de la connaissance scientifique disponible , aura toujours à compléter celle-ci d'une part importante de jugement personnel". (4)

---

(4) Koontz H. et O'Donnell C., Les Principes du Management, Marabout, 1973, p. 15

L'élaboration d'un plan d'organisation qui est "une représentation dans le temps des unités administratives, de la répartition des responsabilités et des relations entre les unités" (5) doit partir de ce qu'est l'organisation que l'on veut structurer, de ses objectifs et de ses composantes essentielles. Bien que les composantes de toute organisation soient essentiellement les mêmes, à savoir des ressources humaines, des ressources matérielles et financières orientées vers une production d'un certain type, la nature de la production et l'importance relative des diverses ressources seront ce qui distinguera une organisation de l'autre. La structure ou le plan d'organisation devra donc refléter ces différences.

Une commission scolaire est un élément du système public d'enseignement québécois dont l'objectif est d'offrir à la clientèle qu'elle doit desservir une formation équilibrée qui réponde aux besoins tant de la clientèle que de la société en général. Les ressources qui sont mises en cause pour réaliser cet objectif sont majoritairement des ressources humaines.

D'autre part il est important de bien situer la commission scolaire dans l'ensemble du système. Elle est essentiellement une entreprise de services éducatifs, issue d'un milieu donné, mais dont l'existence légale en fait un organisme décentralisé d'un système public d'enseignement.

Comme entreprise de services, la commission scolaire ne vise aucun profit financier. Son financement est assuré, directement ou indirectement, par la population à qui elle offre ses services. Ceci ne doit

---

(5) Ministère de la fonction publique, Concepts, principes et méthodologie d'intervention relatifs à la préparation d'un plan d'organisation, janvier 1971, p. 4

cependant pas diminuer ou éliminer l'importance de la notion de coût. C'est pourquoi l'organisation administrative se doit de favoriser une utilisation optimale des ressources humaines et matérielles qui sont mises à sa disposition.

Parce qu'elle est une entreprise de services éducatifs, elle doit mettre en place et coordonner un certain nombre de services dont les principaux sont les services éducatifs. Le fonctionnement efficace de ces services fondamentaux dépend dans une large mesure de l'exercice compétent de certaines activités complémentaires dans le domaine du financement, de l'administration du personnel, de l'équipement. Ces activités complémentaires, tout en poursuivant des objectifs spécifiques, doivent être ordonnées et orientées vers la réalisation de l'objectif fondamental de la commission.

Dans cette perspective, il importe de souligner que le centre vers lequel doivent converger toutes les activités doit être le milieu ultime où se déroulent les expériences d'apprentissage, c'est-à-dire l'école. Il faut souligner, de plus, que toutes les fonctions, tous les services, toutes les ressources matérielles et humaines du système n'ont de raison d'être et d'importance que dans la mesure où ils facilitent la relation fondamentale qui doit exister entre l'éducateur et l'élève.

Les principales caractéristiques du milieu étant ainsi défi-

nies, nous procéderons maintenant à l'explicitation des fonctions de gestion pour ensuite circonscrire, sur un plan théorique tout au moins, le rôle et les fonctions tant du siège social (les services) que des écoles.

## LES FONCTIONS DE GESTION

De plus en plus de personnes parlent de nos jours de management,de gestion, d'organisation, de contrôle, d'évaluation, de coefficient d'encadrement, etc. Pour le profane ou le généraliste, il s'agit encore là de l'émergence d'une caste qui, comme les autres, s'est dotée d'un jargon particulier qui en limite l'accès aux seuls avertis. Si l'on y regarde d'un peu plus près, on est porté à croire que dans bien des cas ce jargon n'est pas le privilège des membres, mais qu'il a souvent une signification variable d'un individu à l'autre ou d'un groupe à l'autre. Par snobisme ou par bonne conscience, chacun veut toutefois donner l'impression à l'autre qu'il comprend tout de même.

C'est le propre de toute jeune science de ne pas avoir encore fait l'unanimité sur sa terminologie. Ce n'est que depuis quelques décennies qu'on parle du management et qu'on essaie de convaincre des gens que"gérer", ce n'est pas seulement l'art du possible. On convient aujourd'hui de l'existence d'une science du management et partant de la possibilité et même de la nécessité de former nos administrateurs pour qu'ils assument plus efficacement leurs responsabilités. Comme le souligne Kastens,

"there are just about the same percentage of natural-born managers in the human population as there are people with a natural golf swing". (6)

Le but de notre propos n'est pas d'ouvrir une discussion, ni de faire un exposé théorique sur le management et les principes qui le régissent. Nous ne ferions que refaire en plus mauvais ce que de bons auteurs ont déjà fait. Nous voulons simplement, pour l'utilité de l'ensemble préciser un certain nombre de concepts. C'est quand même une entreprise hasardeuse, car elle implique un choix. Pour toute définition avancée, un collègue peut en amener une autre aussi valable. Aussi avons-nous privilégié certains auteurs, et nous vous proposons d'adopter, pour une meilleure compréhension, les assises théoriques que nous expliciterons tout au cours de cette section.

Gestion ou management

Ces deux termes sont synonymes. La gestion est un processus qui vise l'optimisation des ressources tant humaines que matérielles en vue de l'atteinte des objectifs d'une organisation ou d'une entreprise.

Une telle définition laisse voir que la gestion n'est pas seulement le lot des "hauts dirigeants" d'une organisation. Toute personne, du haut en bas de la structure, qui a la responsabilité de l'utilisation de ressources en vue d'atteindre des objectifs est, avec une variation

---

(6) Merritt L. Kastens, in Interfaces, Vol. 2, No. 3, May 1972.

d'intensité selon le niveau, un gestionnaire avec toutes les obligations que cela comporte.

Les composantes de la gestion

Ce que nous voulons identifier par les composantes de la gestion ce sont les tâches ou les fonctions qui caractérisent d'une façon particulière les dirigeants dans les diverses organisations ou entreprises. Le nombre de fonctions identifiées ici peut varier d'un auteur à l'autre. Ainsi Koontz et O'Donnell (7) en identifient cinq qui sont: prévision, organisation, encadrement, direction, contrôle. Pour eux la fonction de coordination est "l'essence même de la direction", puisque "la pratique de chacune des fonctions de direction est, en fait, un exercice de coordination" (8). Certains théoriciens différencient l'évaluation du contrôle et en font ainsi une fonction spécifique. Il arrive enfin que l'on retrouve les fonctions d'animation et de conseil parmi les fonctions de gestion. Quant à nous nous retenons que ces deux dernières fonctions peuvent plutôt être retenues comme fonctions techniques ou spécialisées et ne doivent pas être considérées comme des composantes de la gestion. Quant à la coordination, nonobstant ce qui en est dit précédemment et que nous acceptons, nous préférons la retenir comme une fonction propre à la gestion, distincte de la fonction de direction. Nous pourrions donc en bref définir ainsi les fonctions de gestion retenues.

---

(7) Koontz H., O'Donnell C., op. cit., pp. 55 ss.
(8) Koontz H., O'Donnell C., op. cit., p. 57

Planification ou prévision

Pour Crener et Monteil, la planification est "la première et principale étape de tout processus de management" (9). "Savoir planifier c'est, disent-ils, à partir des faits et de leurs interrelations, visualiser et structurer les activités managériales en vue d'atteindre des objectifs, et par là des résultats dans le futur".

Pour Koontz et O'Donnell, "elle consiste à opter entre différentes voies d'action future, tant pour l'entreprise dans son ensemble que pour chacun de ses départements... Ces prévisions comportent des objectifs fixés au niveau de l'entreprise, des programmes établis à celui des départements et des lignes de conduite arrêtées en vue de les réaliser". (10)

Organisation

"L'organisation consiste à structurer ou à"mettre en ordre" nos ressources en fonction des objectifs à réaliser à partir des critères de rationalité et d'efficacité". (11)

"L'action d'organiser... c'est donc l'ensemble des activités nécessaires à l'atteinte des objectifs de l'entreprise et l'assignation de chaque groupe d'activités à un dirigeant muni de l'autorité nécessaire

---

(9) Crener M. et Monteil B., Principes de Management, Les Presses de l'université du Québec, Montréal 1971, p. 244.

(10) Koontz H. et O'Donnell C., op. cit. p. 84

(11) Desforges J.-G., L'administrateur et l'organisation, H.E.C. 1972

pour exercer un contrôle. Le fait d'organiser implique dès lors, dans la structure de l'entreprise, l'établissement de relations d'autorité et la prévision de leur coordination, verticalement et horizontalement." (12)

Direction et exécution (coordination)

La fonction de direction, bien qu'étant la plus connue à priori, est certes la plus complexe. Elle consiste essentiellement à faire tendre les efforts de tous et de chacun vers la réalisation des programmes et l'atteinte des objectifs. Elle implique de la part du dirigeant qu'il sache motiver, communiquer et conduire. Tous les gestes posés par ce dernier doivent viser à obtenir un effort global harmonieux. C'est ici qu'entre en ligne de compte le concept d'éventail de direction, de coefficient d'encadrement ou de limite de subordination. Le dirigeant ne pourra effectivement assumer sa fonction de direction que dans la mesure où le nombre de subordonnés qu'il a à diriger ou à coordonner est suffisamment restreint pour qu'il puisse entretenir avec chacun des liens soutenus.

L'évaluation

L'évaluation est une étape importante et essentielle du processus de gestion. Elle est nettement différente du contrôle, tant par les fins qu'elle poursuit que par les moyens selon lesquels elle s'effectue. Elle est un préalable à la prise de décision.

(12) Koontz H. et O'Donnell C., op. cit., p. 204

La Commission nationale Phi Delta Kappa sur l'Evaluation, dans un rapport publié en 1971 sous le titre "Educational Evaluation and Decision Making", nous donne une définition de l'évaluation qui peut se ramener essentiellement à ceci:

> "L'évaluation est le processus par lequel on délimite, recueille et fournit une information utile en vue de choisir parmi les alternatives de décisions". (13)

Le contrôle

Cette fonction a été longtemps et est encore, dans certaines organisations, restreinte à la dimension du contrôle budgétaire. C'est certes un aspect important, mais la fonction contrôle, dans l'ensemble du processus de gestion, implique beaucoup plus.

> "Contrôler, c'est confronter les réalisations et les plans, et corriger les écarts pour assurer l'atteinte des objectifs conformément aux prévisions." (14)

Le contrôle est donc constitué d'un ensemble de techniques et de mesures qui permettent de s'assurer que l'exécution du travail se déroule conformément au plan. Il ne doit jamais être une fin en soi. Il n'est utile que dans la mesure où il permet de remédier à une situation non dési-

---

(13) A.C.S.Q., Cahier de la thématique, Evaluation-Evolution, mai 1975, p. 14
(14) Koontz H. et O'Donnell C., op. cit. p. 604

rable. Il est important de préciser que l'efficacité du contrôle repose sur la qualité de la planification. Ainsi les objectifs doivent être clairement définis, des indicateurs doivent être précisés pour chacun d'eux, les points de contrôle doivent être établis, les moyens ou instruments seront préalablement explicités et des marges d'erreurs tolérables clairement définies et connues. Sans ces préalables, le contrôle engendre la suspicion et n'atteint pas les résultats pour lesquels il doit exister.

Le contrôle ainsi perçu nous amène à souligner une autre notion, en apparence plus nouvelle, mais dont les administrateurs scolaires auront de plus en plus à être préoccupés: l' "accountability" qui "peut être défini comme un concept opérationnel favorisant la détermination des résultats mesurables à atteindre et la délimitation du niveau de responsabilité des individus membres de l'organisation, dans l'atteinte des objectifs visés. Dans un système "accountable", chaque personne ou groupe à l'intérieur de l'organisation doit rendre des comptes et est responsable jusqu'à un certain degré des objectifs visés, exprimés en terme de résultats recherchés au niveau de performance, compte tenu des ressources mises à sa disposition à l'intérieur d'une période de temps donné." (15)

Certains auteurs (16) retiennent comme composante de la gestion une fonction encadrement qui comporte essentiellement le recrutement, la sélection, l'affectation, la formation et la promotion des cadres d'une organisation. Sans vouloir minimiser l'importance d'une telle fonction, nous ne croyons pas pertinent de la retenir comme composante fondamentale

(15) Cholette, Pierre, "L'Accountability", l'administration de l'éducation en pays francophones, Colloque international de Québec du 23 au 27 septembre, 1974, p. 8

(16) Koontz H. et O'Donnell C., op. cit. p. 56

de la gestion, car, de tous les gestionnaires d'une organisation, elle n'est assumée que par le directeur général ou son équivalent.

L'identification des fonctions de gestion nous permet de mieux comprendre ce que doit être globalement la tâche et les responsabilités du gestionnaire, dans quelque organisation qu'il opère. On reconnaît généralement que cette tâche ne varie pas essentiellement d'un milieu à l'autre. Ceci ne précise pas ou ne clarifie pas pour autant le rôle plus spécifique des gestionnaires d'une commission scolaire. Nous constatons en effet à première vue que les cadres d'un tel organisme se divise en deux catégories: ceux qui opèrent dans les écoles et ceux qui opèrent au siège social. Nous tenterons, dans cette secondaire partie, de préciser le plus clairement possible le rôle respectif des services régionaux et des écoles dans le cadre d'une commission scolaire. Pour ce faire, nous préciserons un certain nombre de concepts pour lesquels il nous apparaît nécessaire d'avoir une signification commune claire et nous les appliquerons à l'ensemble des opérations de gestion que doit assumer l'administration.

## LE ROLE DES SERVICES ET DES ECOLES

L'émergence de fonctions de gestion centralisées et assumées par un siège social regroupant un personnel nombreux et varié est récente et s'est effectuée dans un laps de temps assez court. C'est donc dire

que dans le milieu scolaire proprement dit, nous sommes beaucoup plus au stade d'expérimenter et de tenter de maîtriser une structure de fonctionnement nouvelle que de remettre en cause des mécanismes ou des structures éprouvées. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de clarifier certains concepts de gestion et de voir comment ils peuvent s'articuler dans notre organisation. Nous touchons particulièrement les aspects suivants: (17)

- formes de structure;
- décentralisation et déconcentration;
- les relations d'autorité;
- les niveaux de la prise de décision.

1. Formes de structure

Il existe deux grandes formes de structure: la structure verticale et la structure horizontale.

La structure verticale se reconnaît à ses nombreux paliers d'autorité hiérarchique superposés. Elle épouse la forme d'une pyramide effilée.

La structure horizontale ou "flat organisation" élimine les paliers intermédiaires d'autorité hiérarchique. Tel est le cas de la structure actuelle de la Commission qui relie directement les directeur d'écoles au directeur général.

---

(17) Nous nous inspirons pour cette partie d'un document de la C.E.C.Q., en date du 1er juillet 1974, et intitulé: "L'articulation des structures de la C.E.C.Q."

Il est à noter cependant que la Commission aurait pu, tout en respectant la politique administrative du ministère de l'Education, opter pour une structure verticale. Elle pouvait, en effet, placer les directeurs d'écoles "sous l'autorité du directeur général ou de la personne déléguée à cette fin par la Commission".(18) Cette personne aurait pu être le directeur général adjoint (19) ou le directeur du Service d'Enseignement concerné dont il est dit: "qu'il assiste ou dirige les directeurs d'écoles relativement à l'organisation de l'enseignement, à l'animation du personnel enseignant, aux programmes d'études, aux méthodes, techniques et documents d'enseignement, aux modes d'évaluation et de contrôle de l'enseignement". (20)

2. Décentralisation et déconcentration

Si l'on se réfère aux caractéristiques fondamentales de la décentralisation, il n'existe pas, à proprement parler, et il ne peut exister de décentralisation administrative dans une commission scolaire.

La décentralisation comporte, en effet, deux conditions essentielles:

1. la rupture du lien hiérarchique;
2. la constitution d'une entité légale distincte.

---

(18) Ministère de l'Education du Québec, Document no. 1, p. 13
(19) Ministère de l'Education du Québec, Document no. 3, p. 12
(20) Ministère de l'Education du Québec, Document no. 9, p. 6

De plus, selon le degré de décentralisation, on peut retrouver les traits suivants:

- l'élection des personnes responsables; (par opposition à la nomination)
- le pouvoir fiscal (droit de prélever des impôts ou des revenus propres). (21)

Par rapport au ministère de l'Education, les commissions scolaires sont donc, en théorie du moins, des organismes fortement décentralisés puisqu'elles répondent à tous les critères énumérés plus haut.

En ce qui concerne les diverses unités administratives (Services, écoles) à l'intérieur de la commission, il est bien évident qu'on ne peut parler de décentralisation.

C'est plutôt de déconcentration qu'il s'agit. Celle-ci "se distingue de la décentralisation en ce qu'elle n'implique pas la rupture du lien hiérarchique ni la constitution d'une entité légale distincte. Elle consiste en une délégation d'autorité mais non en un partage de responsabilité à l'égard du tiers ou, si l'on préfère, des administrés". (21)

Il importe de noter ici que, vis-à-vis des contribuables, le Conseil des commissaires est entièrement responsable de l'administration de la commission scolaire, même s'il a délégué une grande

(21) Gélinas André, Les institutions administratives, texte non publié devant faire partie d'un ouvrage en préparation, Québec 1973.

De plus, selon le degré de décentralisation, on peut retrouver les traits suivants:

- l'élection des personnes responsables; (par opposition à la nomination)
- le pouvoir fiscal (droit de prélever des impôts ou des revenus propres). (21)

Par rapport au ministère de l'Education, les commissions scolaires sont donc, en théorie du moins, des organismes fortement décentralisés puisqu'elles répondent à tous les critères énumérés plus haut.

En ce qui concerne les diverses unités administratives (Services, écoles) à l'intérieur de la commission, il est bien évident qu'on ne peut parler de décentralisation.

C'est plutôt de déconcentration qu'il s'agit. Celle-ci "se distingue de la décentralisation en ce qu'elle n'implique pas la rupture du lien hiérarchique ni la constitution d'une entité légale distincte. Elle consiste en une délégation d'autorité mais non en un partage de responsabilité à l'égard du tiers ou, si l'on préfère, des administrés". (21)

Il importe de noter ici que, vis-à-vis des contribuables, le Conseil des commissaires est entièrement responsable de l'administration de la commission scolaire, même s'il a délégué une grande

(21) Gélinas André, Les institutions administratives, texte non publié devant faire partie d'un ouvrage en préparation, Québec 1973.

partie de ses pouvoirs au comité exécutif et au directeur général. Ce dernier par contre, est entièrement responsable, devant le Conseil des commissaires, des champs d'activités placés sous sa juridiction. Dans la même ligne de pensée, les directeurs de services et les directeurs d'écoles sont responsables, devant le directeur général, du fonctionnement de leur Service ou de leur établissement. On peut déléguer son autorité, mais on ne peut déléguer sa responsabilité.

Plusieurs raisons militent en faveur de la déconcentration dans une entreprise comme la nôtre:

a) la libération des échelons supérieurs des décisions de gestion courante;

b) l'accroissement de la spécialisation fonctionnelle;

c) l'accélération du processus de prise de décision.

3. Les relations d'autorité

"Dans le cadre des tâches de directeur, l'autorité est le pouvoir de commander aux autres, pour son détenteur d'agir ou de ne pas agir de la manière la plus appropriée afin de mener l'entreprise ou un service donné, vers la réalisation de ses objectifs".(22)

L'autorité est la source même de la responsabilité et elle est garante de la force d'unité d'une organisation. L'explicitation

(22) Koontz H. et O'Donnell C., op. cit., p. 64

des relations d'autorité est ce qui permettra de déterminer avec plus de rigueur les limites de la responsabilité de chaque gestionnaire.

Selon Crener et Monteil (23)

"La relation LINE est une relation verticale, une relation de commandement direct de supérieur à subordonné".

"La relation STAFF est essentiellement une relation de service et de conseil".

Ces mêmes auteurs distinguent deux catégories de staff: le staff des spécialistes et le staff personnel.

Le staff des spécialistes comprend d'abord le staff de consultation, lequel est chargé d'étudier un problème et de présenter des suggestions, et le staff fonctionnel qui agit dans des domaines d'activités précis que lui délègue le responsable "line". Dans notre commission scolaire, les conseillers pédagogiques sont des "staff de consultation"; les directeurs de services et les coordonnateurs des "staff fonctionnels".

Quand ils avisent le directeur général et fournissent une aide aux écoles, les directeurs de Services sont des staff de consultation; lorsqu'ils accomplissent, dans le champ des responsabilités qui leur ont été déléguées par le directeur général, des tâches rela-

(23) Crener M. et Monteil B., Principes de management, les Presses de l'Université du Québec, Montréal 1971.

tives à la planification, à l'organisation, à la coordination et au contrôle, ils sont staff fonctionnels. Ce double volet démontre que le rôle du staff fonctionnel tient à la fois de la ligne "conseil" (staff) et de la ligne de commandement (line).

Les coordonnateurs sont également des staff fonctionnels. Cependant, leur autorité fonctionnelle est moins étendue que celle des directeurs de Services puisqu'ils sont responsables d'un sous-champ d'activités alors que le directeur du Service est responsable de l'ensemble du champ d'activités.

Le staff personnel se réfère aux activités de l'assistant et des comités.

A titre d'exemples, le directeur général adjoint, dans son rôle d'assistant, est un staff personnel attaché à la personne du directeur général. Le comité du budget est aussi un staff personnel auquel le directeur général confie un mandat spécial.

Le directeur adjoint d'une école est à la fois un staff personnel (attaché à la personne du directeur de l'école) et un staff fonctionnel puisqu'il assume, dans l'école, la responsabilité d'un ou de plusieurs secteurs d'activités. Il ne fait donc pas partie de la ligne de commandement (line)... Une réorganisation de la structure fonctionnelle des écoles peut amener des adjoints ou certains d'entre

eux à faire partie de la ligne de commandement. C'est déjà le cas sur le Campus I.

Dans un article intitulé: "Un nouveau concept intégrant les notions de fonctions ligne et de fonctions staff" (24), Roger Chartier identifie cinq types possibles de façons ou de modes de fonctionnement appliqués à des "Services du personnel":

1. la ligne de commandement (line) s'acquitte entièrement de cette fonction. Il s'agit évidemment d'une entreprise de dimension réduite où il n'y a pas de Service du personnel.

2. La ligne de commandement attribue à un Service du personnel la responsabilité de fournir des conseils uniquement sur demande. (Le Service du personnel joue alors le rôle de staff de consultation).

3. La ligne de commandement attribue au Service du personnel la responsabilité de fournir non plus seulement des conseils mais institutionnalise la fonction de Service. (Staff fonctionnel)

4. La ligne de commandement attribue au Service du personnel la responsabilité entière de dé-

---

(24) Chartier Roger, Un nouveau concept intégrant les notions de fonction hiérarchique (LINE) et de fonction conseil (STAFF) - Rapport du XVIIe Congrès des relations industrielles, 1962.

cisions dans des domaines précis. (Staff fonctionnel). Dans un tel cas, la fonction hiérarchique conserve son droit d'en appeler à une autorité supérieure.

5. Par défaut de la ligne de commandement, le Service du personnel s'introduit de sa propre initiative dans un champ donné pour y prendre des décisions finales. C'est ici la négation même de la théorie classique qui distingue fonction hiérarchique et fonction de conseil.

Cette description pourrait s'adapter, mutatis mutandis, aux autres services de la Commission.

Il est évident que les personnes appartenant à la structure hiérarchique et celles qui font partie de la structure fonctionnelle doivent oeuvrer en étroite collaboration. Selon Chartier: "La solution doit résider, non pas dans l'écrasement ou l'accaparement d'une fonction par l'autre à la suite d'une bataille homérique et stupide où l'entreprise elle-même resterait sur le carreau, mais dans l'imbrication des deux fonctions dont chacune recevrait la part d'autorité qui lui est nécessaire pour fonctionner". (25)

---

(25) Chartier Roger, op. cit.

Crener et Monteil [26] identifient deux types d'autorité: l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle.

> "L'autorité hiérarchique, précisent-ils, est celle qui est fondée sur une relation directe de supérieur à subordonné. Dans cette perspective, le supérieur hiérarchique possède l'autorité légale et totale sur ses subordonnés".

Ainsi, le directeur général possède une autorité hiérarchique sur les directeurs de Services et les directeurs d'écoles. Les directeurs de Services ont une autorité hiérarchique sur le personnel de leur Service. Les directeurs d'écoles ont une autorité hiérarchique sur le personnel de l'établissement. L'autorité hiérarchique est rattachée à la fonction "line".

> "L'autorité fonctionnelle est le pouvoir qu'ont certains directeurs ou responsables, dans des domaines spécifiés et limités, sur des individus appartenant à d'autres départements ou Services que le leur, donc sur des individus sur lesquels ils n'ont pas d'autorité hiérarchique directe". [26]

---

(26) Crener M. et Monteil B., op. cit.

Simeray [27] distingue ainsi l'autorité hiérarchique de l'autorité fonctionnelle:

> "L'autorité déléguée sur des personnes est dite hiérarchique. L'autorité déléguée sur des activités est dite fonctionnelle".

Et il précise que "l'autorité fonctionnelle ne peut prescrire des actions à exécuter; elle définit les règles et procédures selon lesquelles doit se dérouler l'action commandée par l'autorité hiérarchique. Le délégataire possède un pouvoir de règlementation et de contrôle sur l'ensemble des activités exercées dans l'entreprise et relevant de sa fonction".

L'autorité fonctionnelle s'apparente à l'autorité hiérarchique (line) par les traits suivants:

- elle comporte le pouvoir de règlementation;
- elle s'exerce, quoique indirectement, sur des individus.

Elle en diffère toutefois:

<u>en étendue</u>: elle est limitée à un champ d'activités précis, dont les responsabilités sont déléguées par la ligne de commandement (line);

---

(27) Simeray J.-P., La structure de l'entreprise, Entreprise moderne d'édition, 2ième édition 1971.

Simeray [27] distingue ainsi l'autorité hiérarchique de l'autorité fonctionnelle:

> "L'autorité déléguée sur des personnes est dite hiérarchique. L'autorité déléguée sur des activités est dite fonctionnelle".

Et il précise que "l'autorité fonctionnelle ne peut prescrire des actions à exécuter; elle définit les règles et procédures selon lesquelles doit se dérouler l'action commandée par l'autorité hiérarchique. Le délégataire possède un pouvoir de règlementation et de contrôle sur l'ensemble des activités exercées dans l'entreprise et relevant de sa fonction".

L'autorité fonctionnelle s'apparente à l'autorité hiérarchique (line) par les traits suivants:

- elle comporte le pouvoir de règlementation;
- elle s'exerce, quoique indirectement, sur des individus.

Elle en diffère toutefois:

<u>en étendue</u>: elle est limitée à un champ d'activités précis, dont les responsabilités sont déléguées par la ligne de commandement (line);

---

(27) Simeray J.-P., La structure de l'entreprise, Entreprise moderne d'édition, 2ième édition 1971.

en intensité: elle ne comporte pas de pouvoir de sanction; la fonction hiérarchique conserve son droit d'en appeler à une autorité supérieure;

dans ses modalités: elle s'exerce généralement par voie de réglementation.

L'autorité fonctionnelle est la conséquence de la délégation de responsabilités (*) en vertu du principe selon lequel "à une délégation réelle et explicite de responsabilités doit correspondre une délégation d'autorité équivalente".

"Il est nécessaire, en effet, que la personne à qui des responsabilités sont confiées ait les moyens de les assumer de façon à être clairement et pleinement responsable du succès ou de l'échec de son action dans le champ de ses responsabilités" (28)

Les staff fonctionnels, c'est-à-dire, les chefs de Services, le secrétaire général et les coordonnateurs, ont donc une autorité fonctionnelle dans le champ des responsabilités qui leur ont été déléguées par la Commission; ils ont le pouvoir de prendre les décisions qu'ils jugent nécessaires à la bonne marche de leur secteur d'activités.

Cette autorité doit cependant s'exercer dans un climat de respect mutuel et de recherche objective des meilleures solutions.

---

(*) Le pluriel fait du mot "responsabilités" un synonyme de "devoirs" ou de "tâches".

(28) C.E.C.Q. La structure administrative et la structure fonctionnelle de la Commission des écoles catholiques de Québec, Document 1, p. 19

LE SCHEMA SUIVANT RESUME CE QUI PRECEDE ET SITUE LES DIFFERENTS POSTES EN RAPPORT AVEC LA LIGNE D'AUTORITE

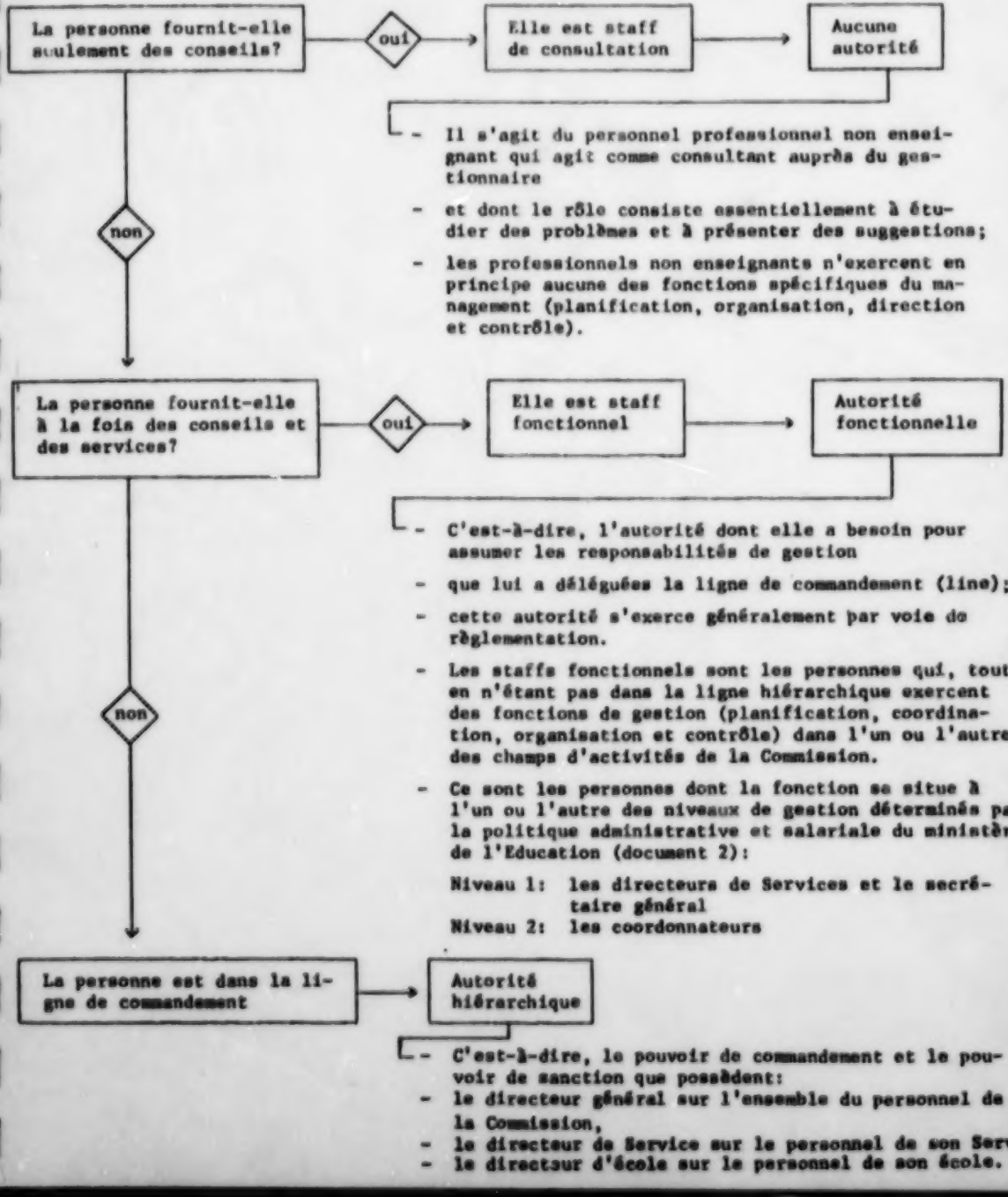
- Il s'agit du personnel professionnel non enseignant qui agit comme consultant auprès du gestionnaire
- et dont le rôle consiste essentiellement à étudier des problèmes et à présenter des suggestions;
- les professionnels non enseignants n'exercent en principe aucune des fonctions spécifiques du management (planification, organisation, direction et contrôle).

- C'est-à-dire, l'autorité dont elle a besoin pour assumer les responsabilités de gestion
- que lui a déléguées la ligne de commandement (line);
- cette autorité s'exerce généralement par voie de règlementation.
- Les staffs fonctionnels sont les personnes qui, tout en n'étant pas dans la ligne hiérarchique exercent des fonctions de gestion (planification, coordination, organisation et contrôle) dans l'un ou l'autre des champs d'activités de la Commission.
- Ce sont les personnes dont la fonction se situe à l'un ou l'autre des niveaux de gestion déterminés par la politique administrative et salariale du ministère de l'Education (document 2):

  Niveau 1: les directeurs de Services et le secrétaire général
  Niveau 2: les coordonnateurs

- C'est-à-dire, le pouvoir de commandement et le pouvoir de sanction que possèdent:
- le directeur général sur l'ensemble du personnel de la Commission,
- le directeur de Service sur le personnel de son Servic
- le directeur d'école sur le personnel de son école.

LE SCHEMA SUIVANT RESUME CE QUI PRECEDE ET SITUE LES DIFFERENTS POSTES EN RAPPORT AVEC LA LIGNE D'AUTORITE




- Il s'agit du personnel professionnel non enseignant qui agit comme consultant auprès du gestionnaire
- et dont le rôle consiste essentiellement à étudier des problèmes et à présenter des suggestions;
- les professionnels non enseignants n'exercent en principe aucune des fonctions spécifiques du management (planification, organisation, direction et contrôle).

- C'est-à-dire, l'autorité dont elle a besoin pour assumer les responsabilités de gestion
- que lui a déléguées la ligne de commandement (line);
- cette autorité s'exerce généralement par voie de règlementation.
- Les staffs fonctionnels sont les personnes qui, tout en n'étant pas dans la ligne hiérarchique exercent des fonctions de gestion (planification, coordination, organisation et contrôle) dans l'un ou l'autre des champs d'activités de la Commission.
- Ce sont les personnes dont la fonction se situe à l'un ou l'autre des niveaux de gestion déterminés par la politique administrative et salariale du ministère de l'Education (document 2):

  Niveau 1: les directeurs de Services et le secrétaire général
  Niveau 2: les coordonnateurs

- C'est-à-dire, le pouvoir de commandement et le pouvoir de sanction que possèdent:
- le directeur général sur l'ensemble du personnel de la Commission,
- le directeur de Service sur le personnel de son Service
- le directeur d'école sur le personnel de son école.

De façon générale, l'autorité fonctionnelle doit s'exprimer par la voie de politiques écrites qui ont été soumises aux réseaux de consultation. Les staff fonctionnels ne peuvent en aucun temps s'introduire dans un autre service ou dans une école sans l'autorisation du directeur de ce service ou de cette école.

Marvin Bower [29] décrit l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle ainsi que la relation qui existe entre elles, en des termes propres à compléter les clarifications qui précèdent. Voici ce qu'il en dit.

"L'autorité hiérarchique la plus commune et la mieux comprise, confère à un responsable le droit de commander ou de donner des ordres directs à ses subordonnés. Le responsable hiérarchique contrôle ses subordonnés principalement par la discipline (en les approuvant ou les désapprouvant) et du fait qu'il peut influer sur leur rémunération et leur avancement. C'est lui qui engage et qui, à la limite, décide des licenciements. Ce dernier droit est, à n'en pas douter, celui qui asseoit le mieux l'autorité d'un supérieur hiérarchique.

Celui-ci a pour rôle de déterminer le bien-fondé, le moment et le lieu d'une action donnée et de commander ses subordonnés en conséquence. Il dit: "Faites ceci" et Faites-le maintenant". Telle est l'autorité hiérarchique qui va de pair avec la responsabilité.

---

(29) Bower Marvin, "Diriger c'est vouloir", Hachette, Paris 1966.

Cette autorité descend ainsi d'échelon en échelon depuis le chef de l'entreprise jusqu'au niveau de responsabilité le moins élevé, (...).

Le concept d'autorité fonctionnelle est plus subtil que celui d'autorité hiérarchique et, de ce fait, il est moins bien compris et moins largement appliqué. Et pourtant l'autorité fonctionnelle est de grande valeur pour toute organisation, son utilité s'accroissant d'ailleurs avec la dimension et la complexité de l'entreprise.

L'autorité fonctionnelle (ou autorité de compétence spécialisée) est le droit de s'assurer que les activités d'autres départements ou unités sont menées conformément aux directives du département ou du service qui détient l'autorité fonctionnelle. Celle-ci tire sa source de la compétence technique ou spécialisée plus étendue du responsable du département ou du service qui l'exerce.

Si l'autorité hiérarchique est une attribution de puissance, l'autorité fonctionnelle est une autorité de compétence. Celui qui la détient dit aux autres: "Si vous faites cela, faites-le de telle manière - ou en accord avec telle politique".

Quelques exemples aideront à préciser la portée de l'autorité fonctionnelle:

1. Le contrôleur financier a une responsabilité fonctionnelle sur toute l'organisation comptable de l'entreprise. Il prescrit la manière d'enregistrer les transactions dans les livres, et les responsables hiérarchiques sont tenus de suivre ses instructions.(...)

2. Le service du personnel explique aux responsables hiérarchiques comment répondre aux griefs du personnel, quels barèmes de salaires utiliser, quelles règles suivre pour licencier un employé, etc.

3. Le service des relations publiques définit les sujets qui peuvent être traités directement devant la presse locale par les directeurs. (...)

Ces exemples soulignent un autre aspect important du concept de l'autorité fonctionnelle: c'est en l'étayant de leur propre autorité que les responsables hiérarchiques font respecter l'autorité fonctionnelle par leurs subordonnés. Le chef d'entreprise enjoint aux responsables hiérarchiques de respecter et de faire appliquer les politiques, les instructions et les normes des services fonctionnels. Ceux-ci ne se contentent donc pas de conseiller; ils ont leur autorité propre qui se trouve renforcée par l'autorité hiérarchique. Il en va tout autrement des services d'études, avec lesquels il ne faut pas confondre les services fonctionnels.

Certes les services fonctionnels ne doivent pas exercer leur autorité avec arrogance. En fait, les plus efficaces ont rarement à

faire preuve d'autorité. Les politiques, les normes et les procédures qu'ils mettent au point sont si bien fondées et présentées avec tant de persuasion que les départements opérationnels les appliquent sans difficulté.

Lorsqu'une divergence d'opinions ne peut être résolue entre cadres opérationnels et cadres fonctionnels, ils en réfèrent à leur supérieur hiérarchique commun. (...) La décision finale sera prise par le supérieur hiérarchique commun et, dans certains cas, par le directeur général lui-même.

Ce système de contrôles et de contrepoids permet d'obtenir le meilleur compromis possible entre le souci d'agir vite et celui d'agir bien - c'est-à-dire en accord avec les politiques, les normes et la philosophie de l'entreprise. Un responsable fonctionnel qui voudrait faire du zèle ne pourra s'opposer longtemps à des décisions importantes, sous prétexte qu'elles ne sont pas conformes aux politiques, aux normes ou aux instructions. Car les responsables hiérarchiques peuvent toujours mettre en question le bien-fondé d'une ligne directrice, demander qu'elle soit modifiée ou qu'une exception soit faite. L'équilibre entre l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle est d'une importance toute particulière pour le bon fonctionnement d'un système de direction.

Il est évident qu'une réflexion fondée sur les faits facilitera ce système de contrôles et de contrepoids entre cadres hiérarchiques et cadres fonctionnels. Car chacun s'efforcera de déterminer ce qui est juste et non pas qui a raison. Il est plus aisé de persuader à partir de faits. A la lumière de faits nouveaux, les individus peuvent modifier leur point de vue sans perdre la face.

Enfin la plupart des responsables fonctionnels exercent une autorité hiérarchique propre sur le personnel des services qu'ils dirigent (ex: contrôle financier, achats, personnel, relations publiques, etc).

Une autorité fonctionnelle bien comprise et convenablement exercée présente pour l'entreprise les avantages suivants:

- les connaissances techniques et spécialisées sont utilisées de façon plus efficace, car le responsable fonctionnel qui met au point les politiques, les normes et les procédures fondées sur sa compétence dispose de l'autorité nécessaire pour les faire appliquer. Plus la science et la technologie prendront de l'importance pour le succès des affaires et plus cet avantage s'affirmera.

- Les spécialistes et les techniciens investis de l'autorité fonctionnelle perdent leur complexe

d'infériorité. D'un autre côté, ils se savent limités dans leurs initiatives par les prérogatives des responsables hiérarchiques. Lorsque l'autorité fonctionnelle est reconnue, il est donc plus facile d'attirer et de retenir de bons spécialistes dont une entreprise a besoin pour s'adapter notamment à l'évolution de la technologie.

- Les responsables hiérarchiques gardent toujours la haute main sur les problèmes importants, en raison de ce système d'appels successifs et de contrôles réciproques. Etant responsables des profits en dernier ressort, ils doivent pouvoir affirmer leur autorité. Le directeur général a la certitude qu'il sera fait appel à lui en dernière instance pour tout problème particulièrement important que ses subordonnés ne parviendraient pas à résoudre seuls;

- L'enteprise trouve dans l'autorité fonctionnelle un puissant instrument de concurrence qui permet de dégager des idées de valeur et de les faire appliquer. Je connais au moins trois entreprises

de premier plan qui doivent en grande partie leur succès à des politiques de personnel établies par des responsables fonctionnels et mises en oeuvre sous leur autorité.

Dans nombre d'industries la concurrence est si vive que seuls l'apport d'idées neuves et l'efficacité de la direction peuvent constituer des atouts concurrentiels déterminants. Un service fonctionnel fort attire des hommes d'idées qui, investis de l'autorité fonctionnelle, insufflent des principes de valeur à toute l'entreprise.

Si je me suis aussi longuement étendu sur l'autorité fonctionnelle, c'est qu'elle donne en effet un avantage concurrentiel important à l'entreprise qui fait l'effort de l'insérer dans son système de direction. Voyons maintenant en quoi le travail d'étude diffère de l'autorité fonctionnelle.

L'activité d'étude bien comprise consiste à rechercher les faits, à les analyser et à formuler des recommandations. Contrairement à un département fonctionnel, un service d'études - qu'il soit juridique, technique ou d'études de marché - n'a pas d'autorité propre; il est simplement consultatif. Un service d'études ne peut pas faire appliquer ses recommandations, quelle qu'en soit la valeur; il peut seulement conseiller et tenter de persuader les départements hiérarchiques ou fonctionnels, qui restent libres de tenir compte ou non de ses avis.

Les talents de persuasion sont par conséquent un facteur important de réussite pour le personnel d'un service d'études. Une philosophie réaliste et fondée sur les faits facilitera, ici comme dans d'autres cas, le travail de chacun. Et si les dirigeants de l'entreprise acceuillent favorablement les conseils d'un service d'études, il y a de fortes chances pour que les autres échelons de commandement en fassent autant.

Dans certaines entreprises on va jusqu'à facturer les travaux des services d'études aux départements qui les utilisent. De cette façon les responsables des études sont incités à se constituer une "clientèle" par la qualité de leurs travaux. A titre d'exemple, le département d'engineering de DuPont de Nemours publie une brochure destinée à faire connaître aux responsables des départements opérationnels les services qu'il met à leur disposition.

La différence entre un service d'études et un service fonctionnel réside donc dans la nature même de leur travail. Certaines activités requièrent une autorité fonctionnelle et ne peuvent être assurées uniquement par des conseils et des recommandations. C'est au directeur de l'entreprise de décider si un service donné doit disposer de l'autorité fonctionnelle. Ce choix sera facilité par des descriptions d'emploi écrites."

4. Niveaux de la prise de décision

Le point abordé ici se rattache à la définition des politiques et à la prise de décision au plan opérationnel.

> "Une politique est un plan qui sert de guide aux décisions et qui détermine les frontières de l'action où le dirigeant se trouve engagé. L'une des caractéristiques principales d'une politique est de fournir un cadre et un guide aux décisions des subordonnés. Elle est en fait un cadre général pour l'action". (30)

Chaque niveau de gestion, que ce soit la direction générale, les services ou les écoles, élabore ses propres politiques. On distingue donc trois niveaux de politiques selon la portée et le champ d'application de ces politiques:

1. les politiques générales (1er niveau de synthèse) ou stratégie globale venant du Conseil et, dans certains cas, de la direction générale; il s'agit évidemment d'un cadre décisionnel à caractère général englobant les services et l'ensemble des écoles. Les politiques générales sont souvent appelées règlements.

2. les politiques spécifiques (2e niveau de synthèse) ou politiques de niveau intermédiaire; ces politiques couvrent un ou certains

---

(30) Crener M. et Monteil B., Principes de management, les Presses de l'université du Québec, Montréal 1971.

champs spécifiques d'activités et sont la responsabilité des Services. Il s'agit d'un cadre décisionnel à portée limitée. Ces politiques spécifiques peuvent également être identifiées sous le vocable de directives.

3. les politiques opérationnelles (3e niveau de synthèse) qui affectent l'exécution quotidienne; c'est un cadre décisionnel à caractère pratique qui est de la responsabilité du niveau opérationnel, donc de l'école. Ce type de politique est appelée procédures.

Compte tenu que toute politique doit être élaborée en consultation avec les personnes concernées, la décision de mettre cette politique en vigueur relève de la personne responsable du champ d'activités couvert par cette politique. Ainsi, les politiques touchant l'ensemble des services et des écoles relèvent du directeur général; les politiques concernant spécifiquement le champ d'activités des services sont du ressort de la direction des services; les politiques qui concernent spécifiquement la régie interne d'une école relèvent du directeur de l'établissement.

La prise de décision, dans le cadre des politiques établies, est relativement facile. Il n'en est pas de même toutefois pour certaines décisions hors politiques. A ce sujet, Crener et Monteil [31] suggèrent quatre questions qui peuvent servir à déterminer à quel niveau doit être prise la décision:

---

(31) Crener M. et Monteil B., op. cit.

1. "Qui connaît les faits sur lesquels la décision sera fondée et qui peut les rassembler le plus rapidement possible?

2. Qui a la capacité de prendre la décision?

3. Qui peut répondre le plus rapidement aux problèmes urgents?

4. De quelle manière les activités locales doivent-elles être coordonnées et synchronisées avec l'ensemble des autres activités?".

D'une façon plus simple et plus pratique, on peut adopter les critères suivants:

A. Si la décision déborde le cadre de l'école, en ce sens qu'elle nécessite une ligne de conduite commune dans l'ensemble des établissements concernés, elle doit être prise, soit au niveau du (des) service (s), soit au niveau de la direction générale, selon le champ de compétence.

B. Si la décision déborde le cadre du service parce qu'elle implique également un autre service, elle doit être prise en commun par les services concernés ou, à défaut d'entente, par la direction générale.

C. Si la décision déborde le cadre du service et concerne l'ensemble des services et/ou l'ensemble des écoles, elle doit être

prise au niveau de la direction générale.

La clarification de l'ensemble de ces concepts de gestion fournit l'éclairage qui permet de circonscrire beaucoup plus facilement le rôle des services et des écoles. L'ensemble des services, et cela est plus particulièrement vrai pour les services-clés (enseignement, éducation aux adultes, vie étudiante), se situent particulièrement au niveau de la gestion et leurs responsabilités concernent surtout la planification (à moyen et à long terme), l'élaboration des politiques propres à leurs secteurs d'activités, la coordination de ces politiques dans les unités administratives où elles se réalisent, leur évaluation et leur contrôle. Quant aux écoles,elles se situent au niveau des opérations. Elles ont particulièrement la responsabilité de la réalisation des opérations courantes dans leur unité et, à cette fin, elles doivent avoir l'autorité requise pour mener à bonne fin ces opérations. Elles exercent donc, au niveau de leur unité, toutes les fonctions de gestion. Quant aux services de support (personnel, finance, équipement et information) leur rôle se situe d'une façon variable selon les divers secteurs d'activités, tant au niveau de la gestion qu'au niveau des opérations. Dans ces secteurs, la plus ou moins grande décentralisation des opérations au niveau des écoles devra se faire en fonction de critères de fonctionnalité, d'efficacité et de rentabilité. Il serait ainsi peu pertinent, en fonction de ces critères, de décentraliser les opérations du service de l'informatique au niveau des écoles. Nous analyserons dans la prochaine section, chacune des unités administratives en précisant les activités qui les définissent et pour chacune d'elles le rôle qui doit être joué ou la limite de l'autorité.

# CHAPITRE 4

## LES UNITES ADMINISTRATIVES

## ET LES LIMITES DE L'AUTORITE

## LES UNITES ADMINISTRATIVES ET LES LIMITES DE L'AUTORITE

La détermination la plus précise possible de la limite d'autorité dont un gestionnaire est investi pour assumer chacune des tâches dont on lui a confié la responsabilité est une condition essentielle à la réalisation efficace de ces mêmes tâches. En l'absence d'une telle détermination on assiste à du dédoublement au plan du travail et à la naissance de conflits entre les gestionnaires, ce qui risque de produire, à plus ou moins long terme, des effets néfastes sur l'ensemble de l'organisation.

Les principes et les concepts administratifs que nous avons explicités dans la partie précédente nous servent maintenant de guides ou d'indicateurs pour délimiter les limites d'autorité reconnues à chaque cadre supérieur pour assumer les tâches ou les activités qui relèvent de sa compétence.

Si nous avons retenu de tenter de définir la limite d'autorité de chacun des cadres supérieurs ou de chacune des unités administratives plutôt que d'effectuer une définition de tâche, c'est qu'il nous est apparu impossible de circonscrire une définition de tâches pour le responsable de l'unité sans le faire simultanément pour tous les personnels de l'unité. D'autre part nous préférons, pour les cadres supérieurs tout au moins, cette formule à la définition de tâche. En effet il est quasi impossible de définir la tâche d'un responsable d'unité d'une façon exhaus-

tive, compte tenu des multiples facettes de son rôle. Nous considérons que cette opération doive se faire subséquemment pour l'ensemble des unités et des personnels, avec la collaboration formelle de quelques spécialistes des services aux personnels.

Le matériel qui nous a servi à déterminer les champs d'activités de chaque unité origine de la "charte de l'unité administrative" que nous avons demandée à chaque responsable de nous fournir.

Préalablement nous fournissons quelques définitions de termes qui reviendront assez régulièrement par la suite.

Politique:

Nous avons précédemment reconnu trois niveaux de "politiques" que nous pouvons un peu plus précisément définir ainsi:

- politique générale ou règlement: définit des orientations et des objectifs et détermine le cadre général à l'intérieur duquel viennent les directives ou les procédures. Le règlement a donc une portée générale et son autorisation relève soit du Conseil, de l'Exécutif ou du directeur général, selon la nature de la délégation de pouvoir.

- politique spécifique ou directive: elle est un moyen d'articulation d'un règlement et elle précise un certain nombre de mécanismes

ou de moyens à être utilisés. Elle laisse généralement une certaine initiative, sinon dans le choix des moyens du moins dans leur mise en oeuvre.

- politique opérationnelle ou procédure: de portée beaucoup plus précise, la procédure vient expliciter une directive ou un règlement en déterminant l'ordre ou la manière selon laquelle doivent être effectuées certaines opérations. Elle ne laisse donc pratiquement pas d'initiative à l'exécutant.

Même si à priori on peut rattacher à une instance décisionnelle la responsabilité de l'un ou l'autre de ces trois niveaux de politiques, il reste que le critère déterminant est la nature de la question traitée et la délégation de pouvoirs en vigueur à la commission.

Dans les pages qui suivent, nous prenons chaque unité administrative, à l'exception de l'éducation chrétienne qui en plus de ne pas être une unité administrative n'a pas à assumer des responsabilités de gestion, et nous déterminons pour chacune les champs d'activités et la limite d'autorité qui doit lui correspondre.

Enfin, au niveau de la direction générale, nous n'avons pas fait de distinction entre le directeur général et le directeur général adjoint. Nous ferons, dans le chapitre sur la structure, certaines recommandations à cet effet.

UNITE ADMINISTRATIVE: La direction générale

CHAMPS D'ACTIVITES:

Les champs d'activités de la direction générale sont ceux recouverts par l'ensemble des services et des écoles et s'identifient ainsi:

- l'enseignement régulier et aux adultes
- la vie étudiante et les activités de consultation
- les finances
- l'équipement
- le personnel
- le secrétariat général
- l'informatique
- la gestion des écoles
- le conseil des commissaires et le comité exécutif

LES LIMITES DE L'AUTORITE:

Les limites de l'autorité du directeur général sont celles définies par le règlement de délégation des pouvoirs approuvé par le ministre de l'Education en date du 21 mars 1973 et concernant:

- l'engagement, le non-réengagement, l'affectation, la promotion, la rétrogradation, le renvoi, la résiliation des con-

trats d'engagement des catégories de personnel régulier et occasionnel du niveau inférieur à celui de contremaître, ainsi que l'administration des conventions collectives couvrant ce personnel.

- le règlement de tous les différends qui peuvent s'élever ou surgir dans les écoles de la Commission régionale, entre les parents ou leurs enfants et leurs instituteurs ou autre personnel de la commission régionale.

- le renvoi des élèves habituellement insubordonnés ou dont la conduite est immorale en paroles ou en action.

- l'élaboration et le contrôle des règlements disciplinaires pour la régie des écoles.

En plus de ces pouvoirs expressément délégués, la direction générale:

- élabore les ordres du jour du Conseil et du Comité exécutif.

- approuve, dans le cadre des règles émises par le M.E.Q. et selon les règlements votés par le Conseil ou l'Exécutif, les plans d'effectifs des diverses unités administratives.

- approuve, dans le cadre de la structure administrative autorisée par la Commission, l'organigramme des unités adminis-

tratives qui oeuvrent sous sa direction.

- applique, dans le cadre des règlements et directives votés par la commission, les ententes relatives au personnel de cadre de la commission.

- assure l'exécution des décisions du conseil des commissaires et du comité exécutif.

- établit les objectifs et priorités de développement de la commission, les fait approuver par le conseil et en supervise la réalisation.

- identifie les besoins en règlements, directives et procédures de portée régionale, les fait développer, les approuve ou les fait approuver selon le cas.

- détermine le règlement et les directives concernant la préparation des budgets.

- analyse les prévisions budgétaires de chaque unité administrative, en vue de les faire approuver par le conseil.

- détermine l'horaire journalier des écoles, le fait approuver et en contrôle l'application.

- décide de la fermeture des écoles pour des raisons de force

majeure.

- contrôle l'application du calendrier scolaire des élèves et des professeurs.

- assume la responsabilité de l'ensemble des champs d'activités de la commission.

- assure un développement planifié de la commission et voit à la réalisation du processus de gestion: la recherche, la planification, la programmation, la budgétisation, l'organisation, la direction, la coordination, le contrôle, l'évaluation et la rétroaction.

UNITE ADMINISTRATIVE: Le secrétariat général

Les champs d'activités

- Le secrétariat de la Commission;
  (Conseil, exécutif, directeur général)
- Communications et informations;
- Les ententes;
- Le comité de parents;
- Les affaires juridiques.

Les limites de l'autorité

- détermine les procédures relatives à l'enregistrement, à la conservation et à la diffusion des documents importants et des décisions émanant du Conseil, de l'Exécutif et du directeur général;
- élabore un réseau de communications internes et externes et définit les procédurus requises à son fonctionnement;
- prépare les diverses ententes de services à être conclues entre la commission et des organismes externes, sauf celles relatives à l'article 496 de la Loi de l'Instruction publique;
- assure la liaison avec les conseillers juridiques de la commission pour toutes les questions sauf celles relatives aux

relations de travail;

- assure les consultations avec le comité de parents et transmet leurs rapports et recommandations à l'autorité compétente;
- détermine les procédures à suivre dans la préparation des projets ou rapports à soumettre aux instances décisionnelles et les vérifie au plan de leur présentation.
- rédige les procès-verbaux du Conseil et de l'Exécutif.

UNITE ADMINISTRATIVE: Les Services de l'Enseignement

Champs d'activités:

- Les programmes de formation des élèves;
- Les méthodes et techniques d'enseignement;
- Le matériel didactique et les moyens d'enseignement;
- L'évaluation de l'apprentissage;
- L'organisation de l'enseignement;
- La recherche et le développement pédagogique.

Les limites de l'autorité:

1. Les programmes
   - déterminer le moment d'implantation d'un programme;
   - déterminer, pour chaque programme le plan d'étude régional;
   - faire l'évaluation des programmes en vigueur et effectuer, dans le cadre de sa compétence, les revisions pertinentes.

2. Les méthodes et techniques d'enseignement
   - déterminer, s'il y a lieu, les méthodologies et les didactiques les plus appropriées pour les divers programmes en vigueur.

3. Le matériel didactiques et les moyens d'enseignement

- déterminer pour chacun des programmes, le matériel didactique obligatoire;
- choisir et recommander les achats de matériels capitalisables en audio-visuel;
- choisir et recommander l'achat de documents audio-visuels dont le coût est supérieur à $50.;
- analyser et déterminer les productions audio-visuelles à être effectuées par le service;
- déterminer les équipements à être utilisés dans les ateliers, laboratoires et autres locaux spécialisés;
- déterminer les appareils audio-visuels à ne plus être utilisés;
- émettre les procédures relatives à l'entretien et à la réparation des appareils et en contrôler leur application;
- émettre les procédures relatives à l'achat et au prêt de documents et d'appareils audio-visuels et en contrôler leur application;
- émettre les procédures relatives à l'achat des ouvrages de références dans les bibliothèques et en contrôler leur application;

- approuver les achats à effectuer dans le cadre des argents autorisés pour les fonds de bibliothèques,
- émettre les procédures relatives à l'achat des volumes à mettre en bibliothèque et en contrôler leur application;
- déterminer les modes de classification et de catalogage des volumes de bibliothèque;
- superviser le travail professionnel des responsables des bibliothèques et faire rapport, selon les besoins, à leurs supérieurs hiérarchiques.

4. Evaluation de l'apprentissage

- élaborer la politique de la commission relative à l'évaluation de l'apprentissage des élèves et l'évaluer annuellement;
- déterminer les sessions d'examens, la valeur relative des travaux scolaires et des examens, le nombre de bulletins ainsi que leur forme et leur contenu;
- déterminer la nature et les composantes du dossier scolaire et émettre les directives relatives à son opérationnalisation et à sa conservation;
- émettre les directives relatives à la préparation et au

déroulement des tests et examens administrés par le MEQ et en contrôler leur application;

- Préparer et faire administrer certains examens régionaux;
- déterminer la politique relative à la promotion et au classement des élèves.

5. Organisation de l'enseignement

- élaborer la maquette régionale et contrôler son application par le biais du programme institutionnel de chaque école;
- déterminer les types d'horaires pouvant être utilisés dans les écoles et les diverses formes d'encadrement des élèves pouvant être appliquées;
- déterminer les procédures régissant l'inscription des élèves;
- élaborer les prévisions de clientèle scolaire et en prévoir la répartition des élèves pour chacune des écoles;
- analyser et approuver les demandes de transfert d'élèves
    a) à l'intérieur de la régionale;
    b) à l'extérieur de la régionale;
    c) des autres commissions pour venir à la régionale.

- élaborer les directives régissant l'organisation et le fonctionnement des stages devant être suivis par les élèves tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la régionale;
- déterminer les critères d'organisation des départements pédagogiques dans les écoles.

6. Recherche et développement pédagogique

- analyser les besoins de la clientèle au plan de la formation;
- analyser les besoins des professeurs au plan de l'instrumentation pédagogique;
- analyser les besoins des professeurs en ce qui a trait à leur perfectionnement et recommander les moyens susceptibles d'y répondre;
- s'enquérir des activités de recherche et de développement pédagogique effectuées dans les autres milieux et vérifier leur utilité pour le milieu;
- établir les besoins prioritaires du milieu, préparer des projets susceptibles d'y répondre, voir à les faire approuver par l'instance compétente, coordonner leur expérimentation, évaluer leur impact et généraliser leur application lorsqu'il y a lieu.

UNITE ADMINISTRATIVE: Les services aux Etudiants

Les champs d'activités:

- Les activités de consultation:
  - orientation;
  - psychologie;
  - santé et service social.
- Les activités reliées à la vie étudiante:
  - comportement étudiant;
  - les associations et mouvements étudiants;
  - le socio-culturel et le sport (échanges);
  - surveillance des élèves;
  - le placement étudiant;
  - les ententes scolaires.

Les limites de l'autorité:

1. Les activités de consultation
   - évaluer et coordonner les programmes d'action des professionnels de l'orientation et de psychologie en fonction du programme-cadre déterminé par le service;
   - déterminer le programme de testing à être administré et en réglementer l'administration;

- élaborer une directive relative aux stagiaires du secteur de la consultation et en coordonner l'application dans l'ensemble des écoles;

- élaborer une directive relative au dossier personnel des élèves tant sur les plans de la forme, du contenu, de son utilisation et de sa conservation et en contrôler l'application;

- analyser les besoins du secteur de la consultation et recommander les effectifs requis pour leur satisfaction;

- discuter et élaborer les diverses ententes à intervenir avec des organismes externes sur le plan de la santé;

- coordonner les programmes d'action des professionnels de la santé dans les écoles;

- discuter et élaborer les ententes à intervenir au plan des services sociaux en milieu scolaire;

- coordonner les programmes d'action des travailleurs sociaux dans les écoles.

2. Les activités reliées à la vie étudiante

- définir un règlement régissant le comportement des élèves et prendre les décisions relatives aux renvois d'élèves et aux transferts d'écoles pour causes d'inconduite ou problèmes personnels.

- définir un règlement régissant les associations et les coopératives étudiantes, l'évaluer périodiquement et y apporter les corrections nécessaires;

- inventorier les diverses ressources pouvant être exploiter dans le cadre d'activités socio-culturelles et sportives et programmer, s'il y a lieu, leur utilisation dans les écoles;

- élaborer les directives relatives aux activités sportives inter-secteur et en coordonner l'application;

- analyser les besoins en surveillance d'élèves et définir un plan d'organisation de cette surveillance pour l'ensemble des écoles;

- définir les directives relatives aux échanges d'étudiants et coordonner les divers programmes à être réalisés;

- administrer les ententes à être conclues entre la Commission et d'autres organismes dans le cadre de l'article 496 de la Loi de l'Instruction publique;

- assurer les liaisons avec les centres de main-d'oeuvre en relation avec le placement étudiant et coordonner les activités de l'ensemble des écoles relatives à cette question.

UNITE ADMINISTRATIVE: Les services de l'éducation aux adultes

CHAMPS D'ACTIVITES:

Les services éducatifs

- Formation professionnelle:
  - en institution - à temps plein
    - à temps partiel
  - en industrie
  - agricole
  - par correspondance
- Formation générale:
  - à temps plein
  - à temps partiel
  - par correspondance
  - pour les autodidactes
- Formation socio-culturelle

- Les services éducatifs d'aide personnelle et d'animation communautaire

- Les services de soutien et de moyens:
  - ressources humaines
  - ressources matérielles
  - ressources financières
  - développement pédagogique
  - perfectionnement des formateurs
  - mesures et évaluations
  - information à la population

LES LIMITES DE L'AUTORITE:

Les programmes:

- déterminer le moment d'implantation des programmes par objectifs.
- élaborer les programmes des cours auto-financés.
- déterminer l'adaptabilité des programmes socio-culturels de la D.G.E.A. et les modifier s'il y a lieu.

- faire l'évaluation des programmes en vigueur: dans certains cas, effectuer les revisions et dans d'autres, recommander les revisions.

- fixer les cours qui seront donnés en formation professionnelle à temps partiel, en formation générale à temps partiel et en formation socio-culturelle et contingenter, s'il y a lieu, le nombre de cours de chacune de ces formations.

- pour la formation en industrie, accepter ou refuser une demande d'assistance pédagogique: analyse de tâche, élaboration de programmes, évaluation des acquis, etc.

- déterminer le contenu des services d'aide personnelle et d'animation communautaire.

Les méthodes et techniques d'enseignement:

- déterminer, s'il y a lieu, les méthodologies et les didactiques les plus appropriées pour les divers programmes en vigueur et pour la clientèle qui s'y inscrit.

- déterminer les types d'aide et de support à apporter à la clientèle des cours par correspondance et autodidacte.

Le matériel didactique et les moyens d'enseignement:

- déterminer pour chacun des programmes le matériel didactique obligatoire.
- choisir et recommander les achats de matériel capitalisable en audio-visuel.
- choisir et recommander l'achat de documents audio-visuels dont le coût est supérieur à $50.00
- analyser et déterminer les productions audio-visuelles requises par le service.
- déterminer les équipements à être utilisés dans les ateliers et dans les locaux spécialisés et en coordonner, s'il y a lieu, leur utilisation avec le principal de l'école concernée.
- déterminer les endroits où devra être utilisé tout le matériel capitalisable (audio-visuel, machinerie, etc.)
- émettre les procédures relatives au prêt de documents et d'appareils audio-visuels centralisés et en contrôler leur application.
- superviser le travail d'inventaire fait par le magasinier régional.

Mesure et évaluation:

- élaborer les méthodes et les temps d'évaluation de tous les types de formation, quand ceux-ci ne sont pas déjà fixés.

- déterminer la forme d'attestation d'acquis pour les cours où cette forme n'est pas déterminée.

- déterminer la nature et les composantes du dossier scolaire.

- émettre les directives relatives à la préparation des tests et des examens du M.E.Q. et/ou du Centre (ceci implique les différentes formes de tests d'évaluation des programmes par objectifs).

Organisation de l'enseignement:

- élaborer le prospectus régional des cours du premier et du second semestre: déterminer son contenu, sa forme et sa méthode de distribution.

- faire les inscriptions aux cours à temps partiel au premier et au second semestre et en déterminer les modalités et les budgets.

- déterminer les horaires de cours et les centres géographiques où il se donneront.

- déterminer les besoins en locaux et, après entente avec les principaux d'écoles concernés, procède à leur affectation permanente ou provisoire, selon le cas.

- signer la liste des cours (les annexes) à temps plein désignée pour la régionale et y suggérer les corrections de durée et de temps.

- décider de la pertinence d'un stage pour tels ou tels cours ainsi que sa durée et la période de temps où il sera fait.

- déterminer les analyses de tâche et le champ d'action des personnes-supports (chefs de matière).

Développement pédagogique:

- déterminer les priorités du développement pédagogique et répartir le budget et à l'intérieur des normes fixées par la D.G.E.A..

- évaluer les programmes de développement pédagogique.

Perfectionnement des formateurs:

- déterminer les besoins des formateurs et du service.
- fixer les priorités.
- répartir le budget à l'intérieur des normes fixées par la D.G.E.A..
- évaluer l'impact du perfectionnement reçu.

Ressources humaines:

- distribuer dans les centres le nombre de directeurs de centre établi par les normes.
- déterminer à l'intérieur des normes le type de personnel de soutien à affecter dans les centres.
- autoriser, s'il y a lieu, la transférabilité permise des personnels Centre-Service ou Service-Centre.

Ressources financières:

- Autoriser, s'il y a lieu, les transferts permis par les règles budgétaires: dépenses d'administration, matériel didactique, etc.

- rédiger les états des dépenses du Service:
  - du 1er juillet au 30 mars
  - du 1er juillet au 30 juin (non certifié)
  - du 1er juillet au 30 juin (certifié)
- signer les payes du personnel du service, temps partiel.
- autoriser les déplacements du personnel du service, et en signer les frais.

UNITE ADMINISTRATIVE: Les services de l'Equipement

Champs d'activités:

- L'entretien physique;
- L'entretien ménager;
- La surveillance des bâtisses;
- L'approvisionnement;
- Le transport;
- L'alimentation;
- Les assurances;
- Les locations de locaux;
- Les immobilisations;
- Taxe et évaluation municipal.

Les limites de l'autorité:

1. L'entretien physique:
   - élaborer un programme d'entretien préventif des écoles, évalue annuellement sa pertinence et y apporte les corrections nécessaires;
   - établir les procédures relatives à l'entretien correctif et en contrôle l'application;

- établir les procédures de fonctionnement des appareils et des équipements et en contrôler l'application;

- établir un programme d'entretien cyclique des immeubles et terrains, le reviser annuellement et en contrôler l'exécution.

2. L'entretien ménager:

- établir une cédule d'entretien des édifices et en vérifier l'application;

- déterminer les besoins en équipement et les types de produits à utiliser;

- déterminer les effectifs requis;

- déterminer les procédures relatives à l'entretien ménager des locaux utilisés en dehors des horaires réguliers;

- établir un programme cyclique d'entretien ménager.

3. La surveillance des bâtisses:

- définir les besoins en surveillance, déterminer la cé-

dule et les rondes de poinçons;

- déterminer une procédure régissant l'accès aux bâtisses en dehors des heures régulières.

4. La location des locaux:

- définir les directives relatives à l'utilisation des locaux en dehors des heures régulières par des groupes externes ou internes à l'organisation.

5. Les assurances:

- déterminer les couvertures d'assurances requises pour les diverses opérations de la commission;

- administrer la partie du portefeuille d'assurances couvrant: 1) pertes matérielles, bâtiments et contenus; 2) chaudières et machinerie, 3) véhicules automobiles, 4) pratiques frauduleuses des employés de la commission, 5) responsabilité civile de la commission, 6) responsabilité civile des non-propriétaires, 7) les excédants de couverture (umbrella), 8) responsabilité civile garagiste et déterminer les procédures requises à ces fins.

6. Taxe et évaluation municipale:

   - vérifier les évaluations des biens immobiliers effectuées par les municipalités du territoire et autoriser le paiement des taxes municipales correspondantes.

7. Immobilisations:

   - définir, en collaboration avec les unités administratives, les besoins à satisfaire sur le plan des immobilisations;

   - représenter la commission auprès du MEQ et des contracteurs pour l'autorisation et la réalisation des projets d'immobilisations.

8. Dans le cadre du rôle et de la fonction d'un service des transports en milieu scolaire, le service central:

   - élabore et revise, selon les besoins, le plan d'organisation du transport des élèves;

   - détermine les procédures relatives aux transports spéciaux et réquisitionne les véhicules requis;

   - détermine les procédures de fonctionnement du transport

en cas d'urgence et en contrôle l'application.

9. Dans le cadre du rôle et de la fonction d'un service d'approvisionnement en milieu scolaire, le service central:

- élabore et met à exécution les directives relatives au mobilier, à l'appareillage et à l'outillage en surplus ou inutilisable;
- élabore, met en place et contrôle les directives relatives à l'inventaire des biens de la commission;
- élabore un règlement relatif aux procédures de soumissions ou d'appels d'offres et émet les procédures nécessaires à son application;
- élabore les directives relatives à la réception du matériel et au contrôle de la conformité sur les plans qualité, quantité et prix;
- annule les commandes si le matériel est non-disponible
- détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement du service d'imprimerie central;

- élabore les directives et procédures relatives à la messagerie entre les unités administratives;

- élabore les directives relatives à l'organisation et au fonctionnement des magasins dans les écoles;

- élabore les procédures relatives à l'émission de réquisitions et de bons de commande.

10. Dans le cadre du rôle et de la fonction d'un service alimentaire en milieu scolaire, le service central:

- détermine un règlement définissant les normes d'alimentation à être respectées dans les écoles, élabore des menus-types, des recettes standardisées et des normes de portion qui soient en conformité avec les normes, évalue et contrôle leur application dans les cafétérias régies par la commission;

- prépare les appels d'offre à l'intention des compagnies d'alimentation, analyse les soumissions et fait les recommandations de choix à l'autorité compétente;

- détermine les procédures relatives à l'achat, à la li-

vraison et à la conservation des produits alimentaires requis et en contrôle l'application;

- évalue et contrôle le travail professionnel des employés de chaque cafétéria et fait rapport, selon les besoins, au supérieur hiérarchique de chacun.

- détermine les besoins en personnel, les critères d'éligibilité, définit les procédures relatives à la suppléance et participe à l'embauche et à l'affectation;

- détermine les procédures relatives aux réceptions internes et externes;

- détermine les directives relatives au fonctionnement et à l'entretien des cafétérias sur le plan de l'hygiène et en contrôle l'application.

N.B. Les cuisiniers actuels devront recevoir l'instrumentation pertinente pour assumer efficacement toutes les responsabilités inhérentes à une fonction de chef d'équipe.

UNITE ADMINISTRATIVE: Les services au personnel

CHAMPS D'ACTIVITES:

- les relations de travail
- l'embauche
- notation et perfectionnement
- les bénéfices marginaux

LES LIMITES DE L'AUTORITE:

1. Les relations de travail:

   - Renseigne les personnels sur le contenu et la portée des conventions collectives et ententes en vigueur à la commission et fournit les interprétations officielles.

   - Surveille et contrôle l'application des conventions collectives et des ententes, sauf celles des cadres et hors-cadres.

   - Achemine, selon les procédures prévues, les griefs et mésententes.

   - Fournit aux responsables d'unités administratives le support professionnel et technique requis dans leurs activités reliées aux relations de travail avec les employés

qu'ils dirigent.

- Conseille le directeur général dans la négociation de conventions collectives et d'ententes.

2. L'embauche:

- Préparer et faire publier les avis de concours, recevoir les demandes d'emploi, vérifier et analyser les dossiers des candidats.

- Effectuer la sélection des employés de la catégorie "technique et soutien" et effectuer une pré-sélection pour les autres catégories de personnel.

- Elaborer et appliquer des procédures relatives à la formation et au fonctionnement des comités de sélection et assurer le fonctionnement de ces comités.

- Déterminer la classification des employés et leur intégration dans les échelles salariales.

- Recevoir les demandes de mutation, de démission, de congés de tout le personnel, sauf les cadres et les hors-cadres, et leur donner suite selon les directives en vigueur.

- Emettre, dans le cadre des règlements et directives en vigueur, les avis de promotion, de mutation, de congédiement et de non-réengagement pour tous les personnels, sauf les cadres et les hors-cadres.

- Elaborer les directives et procédures relatives à l'embauche du personnel et en contrôler leur application.

- Tenir à jour une liste des effectifs pour chacune des unités administratives.

3. Notation et perfectionnement:

- Elaborer un règlement concernant la notation des personnels, développer les instruments de mesure pertinents et apporter un appui aux responsables pour leur application.

- Elaborer, en fonction des besoins du milieu, les priorités de perfectionnement pour les diverses catégories de personnel.

- Inventorier les divers programmes de perfectionnement disponibles, en informer les responsables d'unités administratives et les assister dans la sélection des programmes pertinents.

- Préparer la réalisation des divers programmes retenus et en superviser le déroulement.

- Participer aux divers comités de perfectionnement et administrer les argents prévus à ces fins.

4. Bénéfices marginaux:

- Administrer les divers plans de bénéfices marginaux définis par les conventions collectives et ententes et fournir aux divers personnels les informations relatives à ces plans.

- Déterminer les procédures concernant le paiement des employés à temps régulier et à temps partiel selon les dispositions définies dans les conventions collectives et ententes.

UNITE ADMINISTRATIVE: Les services financiers

LES CHAMPS D'ACTIVITES:

- trésorerie
- budget
- le contrôle financier
- les opérations comptables

LES LIMITES DE L'AUTORITE:

1. Trésorerie
   - détermine des directives relatives à la perception des argents à la commission et en contrôle l'application.
   - détermine, à partir du budget approuvé, la répartition provisoire pour chaque commission scolaire locale.
   - ajuste à partir des états financiers approuvés la répartition provisoire.
   - prépare les règlements d'emprunts à court et à long terme et en négocie les conditions.
   - effectue, sur la recommandation de chaque gestionnaire autorisé, les paiements dûs.

2. Budget

- élabore les procédures relatives à la préparation du budget courant, détermine les prévisions de revenus et effectue la compilation des budgets de chaque unité administrative pour constituer le budget global de la commission.

- détermine, à partir d'un contrôle d'effectif effectué par le service du personnel, et selon les règles déterminées par le directeur général, les prévisions de salaires de chaque unité administrative .

- établit la codification budgétaire à être utilisée par les unités administratives.

- prépare, à partir des besoins exprimés et retenus, le budget annuel d'immobilisation de la Commission.

3. Le contrôle financier

- effectue le contrôle des coûts pour tous les biens et services que se procure la commission et s'assure qu'ils s'inscrivent dans le cadre du budget approuvé.

- effectue dans le cadre de directives définies par le directeur général, un contrôle d'opportunité sur les dépen-

ses effectuées par les diverses unités administratives.

- prépare, à l'intention de chaque gestionnaire, les statistiques financières nécessaires à la saine gestion de chacune des unités administratives.

- détermine les procédures relatives aux transferts d'appropriation (transferts budgétaires) et en contrôle l'application.

- prépare les divers rapports financiers demandés par la commission, le M.E.Q..

4. Les opérations comptables

- maintient à jour les livres et registres comptables.

- produit périodiquement, à l'intention des unités administratives et de la commission, une mise à jour des budgets et les historiques de comptes nécessaires.

UNITE ADMINISTRATIVE: L'informatique

CHAMPS D'ACTIVITES:

- Programmation
- Traitement
- Soutien technique

LES LIMITES DE L'AUTORITE:

- Mettre au point ou développer des programmes pour des fins d'utilisation courante.
- Emettre les procédures relatives à la cueillette et à la transmission des données et assurer toutes les opérations nécessaires au traitement de ces données.
- Déterminer le calendrier des opérations du service et les cédules de travail.
- Déterminer les priorités au plan des travaux demandés par les usagers.
- Préparer des manuels d'instruction à l'intention des usagers et leur apporter le soutien technique requis et possible.

# CHAPITRE 5

## LES OBJECTIFS DE LA COMMISSION

## LES OBJECTIFS DE LA COMMISSION

Les objectifs pédagogiques que s'est donné la Commission scolaire en février 1974 sont ainsi formulés:

1.0 OBJECTIF GENERAL

Favoriser le développement équilibré de la personne aux points de vue intellectuel, affectif, biologique, social, culturel et spirituel par une adaptation constante de l'organisation scolaire aux différences individuelles et aux diverses étapes de la croissance de l'enfant.

2.0 OBJECTIFS SPECIFIQUES

2.10 SECONDAIRE I ET II

2.11 Favoriser la participation de l'élève à des activités d'apprentissage ayant plus particulièrement un caractère d'exploration. Ces activités doivent viser l'atteinte des objectifs suivants:

a) éveiller l'étudiant à la réalité d'un grand champ de connaissances en insistant sur les interrelations multidisciplinaires et sur la réalité quotidienne, de façon à permettre chez l'élève la maturation de

certains goûts, de certaines aptitudes.

b) faire acquérir à l'élève un bagage intellectuel suffisant sur les connaissances, les approches, les méthodes, les réalisations des quatre grands champs du savoir (langues, arts, sciences et techniques) de façon à ce que ces secteurs ne lui soient pas trop étrangers même s'il en délaisse un ou quelques uns après le 1er cycle.

c) développer chez l'élève une plus grande autonomie en lui apprenant:

- à communiquer avec autrui;
- à vivre dans un groupe à dimension et à composition variables;
- à travailler sous une autorité, avec un égal, sous contrôle différé et par lui-même.

2.12 Favoriser, par l'intermédiaire du personnel enseignant et du personnel professionnel non-enseignant de l'école , une meilleure observation du développement de l'élève sur les plans intellectuel, affectif, biologique, social, culturel et spirituel, de façon à ce que ce dernier puisse, à partir d'une prise de conscience de ses aptitudes et de ses intérêts, poursuivre, avec de meilleures chances de réussite,

sa formation de niveau secondaire.

2.20 SECONDAIRE III

2.21 Favoriser la participation des élèves à des activités d'apprentissage visant à assurer plus particulièrement une formation générale et, dans certains cas, à amorcer une formation spécialisée devant donner accès à une fonction de travail.

2.22 Favoriser chez l'élève l'acquisition des éléments requis à une réflexion plus structurée sur son orientation professionnelle et mettre davantage à sa disposition les ressources matérielles et humaines qui lui permettront de faire des choix plus judicieux et plus rationnels.

2.30 SECONDAIRE IV ET V

2.31 Favoriser la participation des élèves à des activités d'apprentissage à caractère général et, selon le cas, orientées vers certains champs de connaissances ou vers certaines fonctions de travail requérant une formation de niveau secondaire.

2.32 Favoriser, sur une base plus élargie et mieux structurée, la participation de l'élève à la vie socio-culturelle de son milieu.

Il s'agit, on le constate bien, d'un premier niveau de formulation d'objectifs. Il y aurait maintenant nécessité que l'on procède, suite à une étude sérieuse sur les attentes de la société en général et de la clientèle en particulier (parents et élèves), à la définition d'objectifs plus spécifiques débouchant sur des projets éducatifs significatifs et voulus par l'ensemble des agents impliqués dans l'école secondaire.

La réalisation des objectifs pédagogiques doit être appuyée et soutenue par l'ensemble de la structure administrative mise en place pour en assurer la réalisation. La mission même de la commission scolaire crée donc un lien de subordination des objectifs administratifs aux objectifs pédagogiques.

Si nous considérons alors les objectifs pédagogiques de la commission, ainsi que le contexte socio-économique dans lequel elle doit oeuvrer, il nous apparaît que sur le plan administratif les objectifs suivants doivent être retenus.

1. Définir une structure administrative qui laisse voir clairement le rôle de chacune des unités administratives, de même que les relations d'autorité qui les relient entre elles.

2. Accélérer le développement ordonné et cohérent des règlements, directives et procédures de portée régionale qui serviront

d'instruments aux gestionnaires pour mieux administrer leur unité administrative.

3. Reconnaître le principe que les cadres de niveau 1 (principaux et directeurs de services) sont avant tout des gestionnaires et qu'à cette fin la commission devra favoriser par tous les moyens la formation et le perfectionnement de ceux qui sont en place et se préoccupera de préparer une relève adéquatement formée ou de recruter des cadres ayant déjà une compétence et une expérience administrative reconnue.

4. Afin de permettre à chaque gestionnaire d'assumer plus adéquatement ses responsabilités, la commission optera également, dans toute la mesure de ses moyens, pour une politique de développement de l'organisation qui assure particulièrement aux unités administratives que sont les écoles un coefficient d'encadrement des employés qui rende possible une supervision adéquate des activités qui se déroulent dans l'école.

5. Afin d'utiliser au maximum les ressources humaines dont elle dispose et dans le but de développer une plus grande motivation chez l'ensemble de ses employés, la commission prendra toutes les mesures pertinentes pour responsabiliser de plus en plus chacune d'eux.

6. Après avoir revu et précisé l'ensemble des tâches de ses personnels, la commission fera un inventaire des besoins en perfectionnement de chacune des catégories et élaborera un plan à moyen terme de perfectionnement et de ressourcement de ses employés, afin de leur fournir toute l'instrumentation requise à une meilleure atteinte des objectifs de l'organisation.

7. Privilégier l'adoption de modes et d'instruments de gestion qui permettent une meilleure identification et un meilleur contrôle des résultats de l'ensemble des activités qui se réalisent dans l'ensemble des unités administratives.

# CHAPITRE 6

## LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE

## LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE

Toute organisation comporte un ensemble d'éléments différents qui doivent être agencés de façon à permettre l'atteinte des buts et des objectifs. La structure administrative, qui se traduit graphiquement par un organigramme, consiste donc dans le regroupement logique des activités et la détermination des relations d'autorité entre les divers départements ou unités administratives constituées.

> "Une bonne structure d'organisation s'inspirera du souci d'éclairer l'environnement de manière telle que chacun sache qui est chargé de telle activité, d'éviter en pertes de rendements provoquées par la confusion et par l'inconsistance des assignations de tâches, de pourvoir les prises de décision d'un réseau de communication qui réfléchissent et soutiennent les objectifs de l'entreprise". (32)

Dans cette partie de notre étude, nous analyserons à l'aide d'un certain nombre de critères ou de principes préalablement définis, la structure actuelle. Dans un second temps nous évaluerons, à partir des mêmes principes, trois hypothèses de structures que nous avons élaborées. Enfin, nous formulerons un certain nombre de propositions ou de recommandations.

---

(32) Koontz,H. O'Donnell, C., Principes de management

## GRILLE D'ANALYSE DES STRUCTURES

La présente grille et la définition des critères qui suivent est inspirée d'un document du Ministère de la fonction publique québécoise. (33)

| Structures / Critères | Structure actuelle | Hypothèse "A" | Hypothèse "B" | Hypothèse "C" |
|---|---|---|---|---|
| 1. L'équilibre des unités administratives. | | | | |
| 2. La spécialisation | | | | |
| 3. La coordination | | | | |
| 4. L'unité de commandement | | | | |
| 5. Le coefficient d'encadrement | | | | |
| 6. Les niveaux d'autorité | | | | |
| 7. Le coût | | | | |

(33) Ministère de la fonction publique du Québec, Concepts, principes et méthodologie d'intervention relatifs à la préparation d'un plan d'organisation, janvier 1971.

## DEFINITION DES CRITERES

1. L'équilibre des unités administratives

Ce critère veut que la dimension d'une unité administrative soit proportionnée à l'importance des programmes dont elle est chargée pour assurer la réalisation des objectifs généraux de l'organisme.

Le non respect d'un tel critère amène une unité à ne pas réaliser adéquatement ses activités si ses ressources humaines sont insuffisantes, ou à se définir souvent de nouveaux objectifs et de nouveaux mandats qui débordent sur les activités d'autres unités administratives, si ses ressources sont trop nombreuses.

2. La spécialisation

Selon ce critère, l'effort total qu'un groupe doit fournir pour réaliser un objectif doit être réparti de telle façon qu'il n'y ait pas de chevauchement entre les activités exercées par chaque membre du groupe.

La satisfaction d'un tel critère vise également à éviter le chevauchement tant à l'intérieur d'une unité administrative qu'entre les unités elles-mêmes.

3. La coordination

Les activités visant un même but doivent être coordonnées par une même

personne et être regroupées de façon à faciliter cette coordination et l'unité d'effort nécessaire à l'atteinte des objectifs.

Il va de soi que ce regroupement des activités doit être fait en fonction des affinités qui existent entre elles.

4. L'unité de commandement

Ce critère est certes le plus connu dans les organisations, quoiqu'il ne soit pas toujours respecté. Il peut être énoncé ainsi: chaque employé doit répondre à quelqu'un de son travail et il ne doit être responsable qu'envers cette même personne.

Nous soulignons ici que l'autorité fonctionnelle ne confère pas de responsabilités sur les personnes, mais uniquement sur les activités. Toutefois l'unité de commandement est aussi applicable au supérieur en autorité fonctionnelle qu'au supérieur en autorité hiérarchique.

5. Le coefficient d'encadrement

Ce critère peut avoir plusieurs synonymes: éventail de subordination (span of control), limite de management, étendue de l'autorité, etc. Ce critère concerne la limite du nombre d'employés qui peuvent relever d'un même supérieur et s'énonce ainsi: le nombre de subalternes qu'on peut diriger efficacement dépend notamment de la nature et de la complexité des travaux lesquels ont une influence sur le degré de coordination requis.

On convient généralement qu'à un niveau de gérance le nombre ne doit pas dépasser six (6) subalternes, alors qu'à un niveau d'exécution il peut atteindre vingt (20).

6. Les niveaux d'autorité

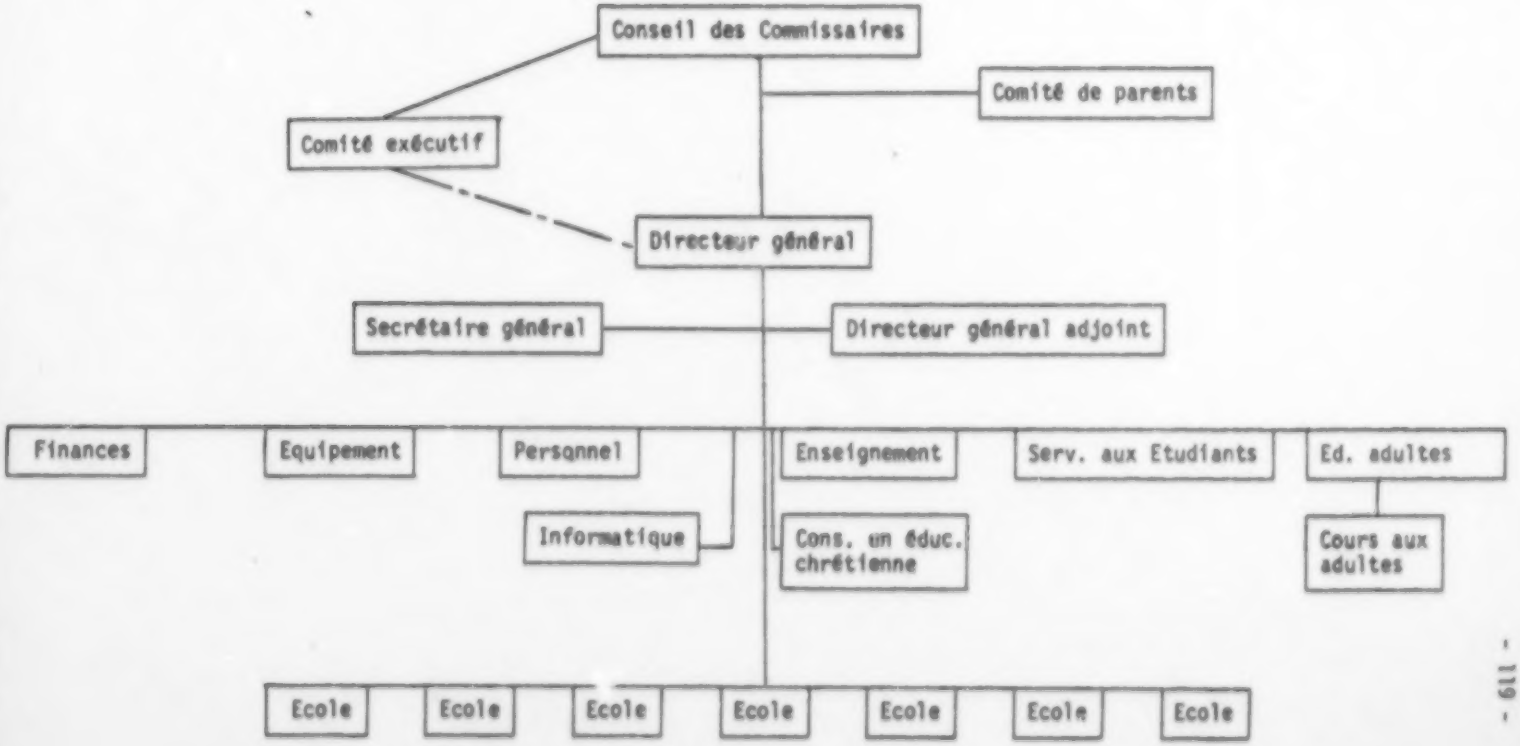
L'efficacité et le bon fonctionnement d'une organisation est généralement en rapport avec la rapidité selon laquelle les communications peuvent aller d'un bout à l'autre de la structure. Aussi le critère des niveaux d'autorité affirme que pour assurer une communication verticale efficace le nombre d'échelons hiérarchiques doit être réduit au minimum.

7. Le coût

Toute structure implique des personnes qui doivent être rémunérées en proportion des tâches et des responsabilités qu'elles doivent assumer. Aussi toute organisation doit viser à se donner une structure administrative fonctionnelle et efficace au meilleur coût possible.

Nous aurions pu retenir un certain nombre d'autres critères comme ceux de la responsabilité, de la définition des fonctions ou de la définition des objectifs. Nous croyons toutefois que ceux que nous avons retenus permettent une analyse nuancée et sérieuse de toute forme de structure administrative.

## ORGANIGRAMME EN VIGUEUR *






* Puisqu'il n'existe pas d'organigramme officiel actuellement en vigueur, celui-ci est donc une reconstitution de ce qui nous apparaît être la réalité.

## ANALYSE DE LA STRUCTURE ACTUELLE

Les commentaires et observations que nous formulons ci-après ne prétendent pas être le résultat d'une analyse systématique et d'une parfaite connaissance de tous les rouages et mécanismes de fonctionnement de la Commission scolaire. En effet la re-définition du plan d'effectifs nous aurait certes permis d'obtenir plus d'informations pertinentes et d'atteindre un niveau plus détaillé dans nos observations. Puisque tout ne peut être fait en même temps, nous vous prions de prendre ce qui suit avec toutes les réserves pertinentes.

### 1. L'équilibre des unités administratives

Nous constatons dans les faits du recoupement entre certaines unités administratives: les services de l'équipement $\overline{vs}$ les services des finances, les services de l'enseignement $\overline{vs}$ les services aux étudiants, les écoles $\overline{vs}$ certains services régionaux.

La nature et l'importance des recoupements varient selon les cas et peuvent être dûs particulièrement à une non clarification des fonctions et des responsabilités de chaque unité administrative. Il est entendu que toute décision relative à la clarification des champs d'activités d'une unité aura pour effet de réduire ou d'augmenter les besoins en ressources humaines, ce qui pourra généralement être satisfait par des transferts de personnels. Il est même possible que ceci entraîne à moyen terme, au niveau de l'ensemble des unités, des réductions d'effectifs.

2. La spécialisation

La structure actuelle de la commission en est une par fonction et de ce fait, elle favorise le principe de la spécialisation. Il apparaît toutefois que la grosseur actuelle de l'organisation laisse voir certaines difficultés de coordination entre les diverses unités. Il y aura lieu soit d'améliorer le coefficient d'encadrement à certains niveaux, soit de procéder à un regroupement de certaines unités.

3. La coordination

La structure actuelle place sous des responsabilités différentes des activités qui visent le même but. Idéalement la coordination serait plus efficace si l'on regroupait sous une direction les activités pédagogiques et sous une autre les activités administratives. Un tel regroupement peut présenter certains inconvénients que nous identifierons subséquemment.

4. L'unité de commandement

Il ne se présente pas ici de problèmes particuliers. La clarification des limites d'autorité dans un secteur comme l'équipement détermine, au niveau des personnels impliqués, un seul supérieur hiérarchique et un seul responsable fonctionnel. Certains dossiers bivalents des services de l'enseignement et des services aux étudiants, comme l'activité physique et les activités étudiantes entraînent une dualité de responsabilité au plan fonctionnel qu'il est nécessaire de corriger.

5. Le coefficient d'encadrement

L'éventail de subordination au niveau du directeur général est très élevé (17 personnes). Compte tenu des responsabilités du directeur général, il nous apparaît évident que dans une telle structure il ne peut assumer adéquatement ses responsabilités.

On note que dans certains services toutefois cet éventail est plutôt faible, prenant pour acquis que le personnel technique et de soutien agit généralement sous l'autorité d'un professionnel ou d'un cadre de niveau 2. C'est particulièrement le cas au niveau des finances, du personnel et des services aux étudiants.

6. Les niveaux d'autorité

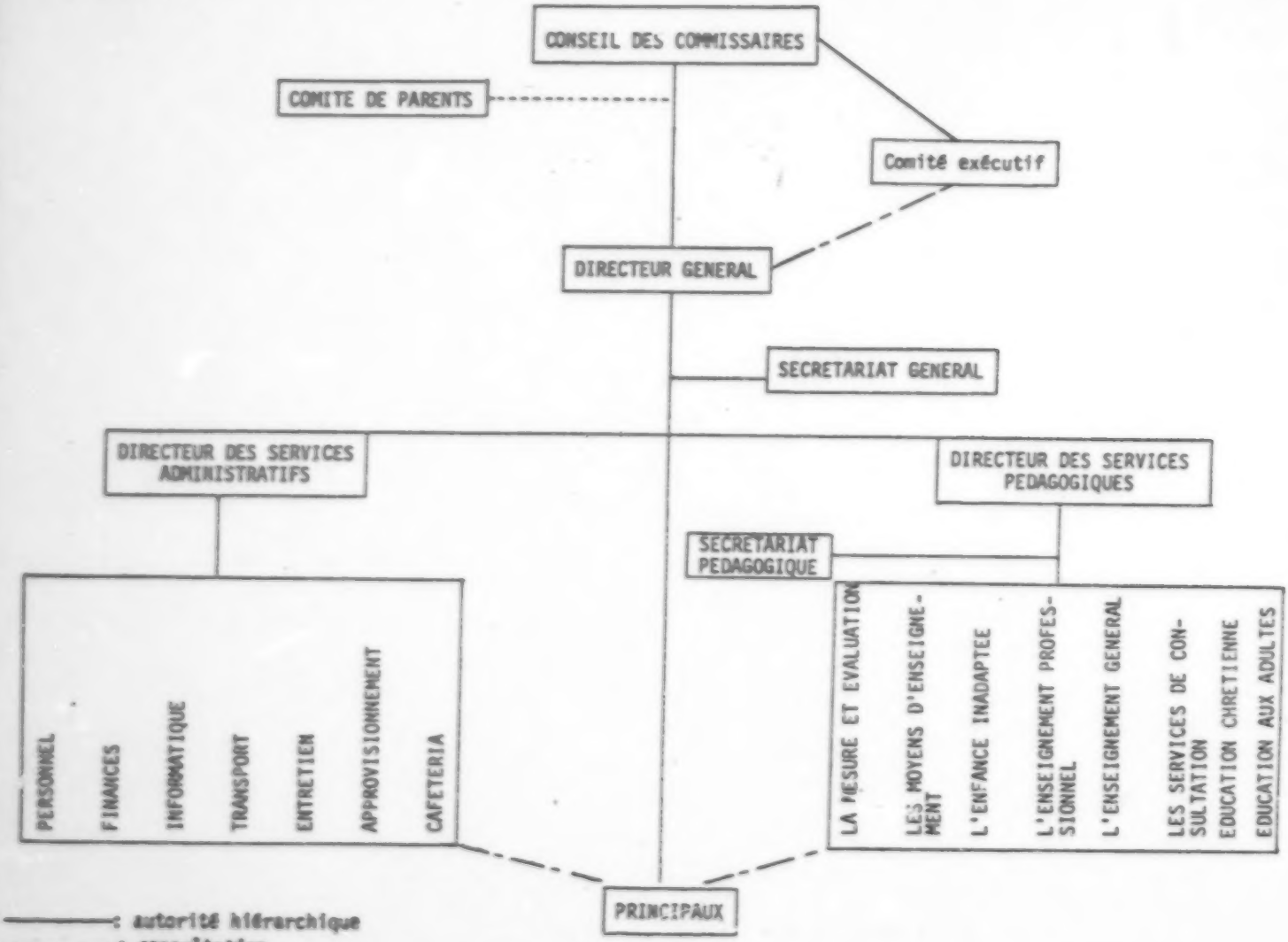
La structure actuelle est quasi idéale au plan des niveaux d'autorité. Il n'en existe à toute fin utile que deux.

7. Le coût

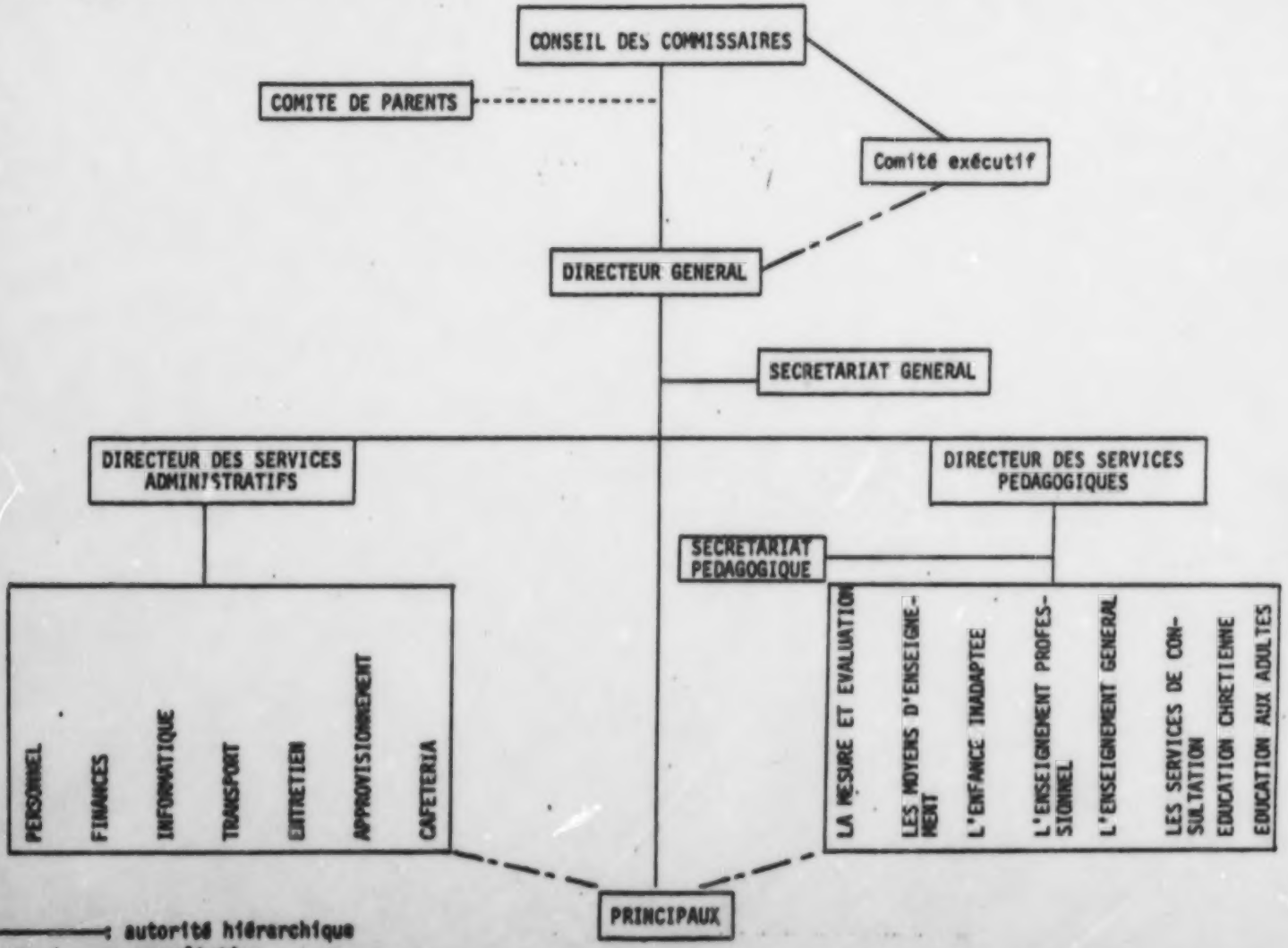
La présente structure au niveau régional, exploite toutes les possibilités que présente la politique administrative et salariale: 2 hors-cadres, 1 secrétaire général, 6 directeurs de services, 5 cadres adjoints ou de coordination, 8 gérants.

Il n'est pas certain que l'affectation de ces divers personnels soit la plus pertinente. En effet des professionnels dans des secteurs comme l'informatique ou l'audio-visuel assument de fait des responsabilités de cadre.

HYPOTHESE A


CONSEIL DES COMMISSAIRES
COMITE DE PARENTS
Comité exécutif
DIRECTEUR GENERAL
SECRETARIAT GENERAL
DIRECTEUR DES SERVICES ADMINISTRATIFS
DIRECTEUR DES SERVICES PEDAGOGIQUES
SECRETARIAT PEDAGOGIQUE
PERSONNEL
FINANCES
INFORMATIQUE
TRANSPORT
ENTRETIEN
APPROVISIONNEMENT
CAFETERIA
LA MESURE ET EVALUATION
LES MOYENS D'ENSEIGNEMENT
L'ENFANCE INADAPTEE
L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL
L'ENSEIGNEMENT GENERAL
LES SERVICES DE CONSULTATION
EDUCATION CHRETIENNE
EDUCATION AUX ADULTES
PRINCIPAUX
: autorité hiérarchique
: consultation
: autorité fonctionnelle

HYPOTHESE A


CONSEIL DES COMMISSAIRES
COMITE DE PARENTS
Comité exécutif
DIRECTEUR GENERAL
SECRETARIAT GENERAL
DIRECTEUR DES SERVICES ADMINISTRATIFS
DIRECTEUR DES SERVICES PEDAGOGIQUES
SECRETARIAT PEDAGOGIQUE
PERSONNEL
FINANCES
INFORMATIQUE
TRANSPORT
ENTRETIEN
APPROVISIONNEMENT
CAFETERIA
LA MESURE ET EVALUATION
LES MOYENS D'ENSEIGNEMENT
L'ENFANCE INADAPTEE
L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL
L'ENSEIGNEMENT GENERAL
LES SERVICES DE CONSULTATION
EDUCATION CHRETIENNE
EDUCATION AUX ADULTES
PRINCIPAUX
: autorité hiérarchique
: consultation
: autorité fonctionnelle

## ANALYSE DE L'HYPOTHESE A

### Caractéristiques

Cette hypothèse de structure se caractérise par un souci marqué d'assurer une meilleure coordination au niveau des services centraux, dégageant d'autant le directeur général pour lui permettre d'assurer une meilleure coordination des écoles.

Le poste de directeur général adjoint n'est plus retenu. On ne retient, à part le secrétariat général, que deux super-services: les services administratifs et les services pédagogiques. La structure crée un troisième palier qui en est surtout un de coordination. La création d'un "secrétariat pédagogique", sous le directeur des services pédagogiques, permet de regrouper d'une façon cohérente un certain nombre d'activités qui, dans la structure actuelle, sont soit éparpillées, soit laissées pour compte. Ne mentionnons à titre d'exemple que les suivants: les dossiers d'élèves, les inscriptions d'élèves, les transferts d'élèves, les ententes scolaires, etc.

### Avantages

Une telle structure présente certes de nombreux avantages au plan de la coordination. Elle assure une plus grande cohésion tant entre les divers secteurs administratifs qu'entre les divers secteurs pédagogiques. Elle peut permettre à moyen terme une meilleure utilisation des ressources humaines en place et même rendre possible, sinon une diminution de ces res-

sources, au moins en réduire sensiblement l'accroissement.

Dans le cadre des normes actuellement fixées pour la détermination des postes de cadres de direction, de coordination et de gérance, il y a possibilité de combler tous ces postes au nombre de dix-sept (17) et il en reste trois (3) disponibles. Il est entendu que préalablement à l'acceptation d'une telle structure il y aurait lieu de discuter avec les instances ministérielles concernées les mécanismes d'intégration des cadres en place dans ces nouvelles fonctions de même que la structure de rémunération appropriées. Quant à la structure administrative proprement dite, nous croyons qu'il est du ressort du Conseil de la déterminer et les divers documents ministériels qui en traitent n'ont, jusqu'à preuve du contraire, qu'une valeur indicative seulement.

Enfin l'éventail de subordination du directeur général est réduit à dix (10), ce qui est une amélioration considérable sur la structure actuelle où il est de dix-sept (17). Celui des directeurs de services est de sept (7), ce qui est considéré comme généralement acceptable.

Inconvénients

La premier inconvénient de cette hypothèse est qu'elle crée un niveau d'autorité supplémentaire, instituant par le fait même un nouveau palier décisionnel et une étape supplémentaire dans les communications.

Un deuxième élément concerne l'importance inégale des sous-services qui se situent sous chacun des deux grands services. Ceci nous apparaît plus particulièrement vrai pour la section personnel qui, dans un organisme d'éducation, touche des personnels variés et nombreux.

Enfin cette hypothèse amène, au plan humain des changements importants qui sont susceptibles de générer, au moins à court terme, beaucoup de frustration et d'insatisfaction chez le personnel en place. C'est pourquoi, dans la mesure où on la retenait, il faudrait davantage concevoir cette structure comme une orientation à long terme du développement de l'organisation et non comme une transformation radicale à mettre en application demain matin.

HYPOTHESE B


Conseil des Commissaires
Comité de parents
Exécutif
Directeur général
Secrétaire général
Directeur général adjoint
Principaux
Directeurs de services
Activités éducatives
Ressources humaines
Ressources matérielles
Finances
Equipement
Informatique
Enseignement
- régulier
- adulte
Consultation
Education chrétienne
Relations de travail
Embauche
Notation et perfectionnement
Campus I
Les Compagnons
Sillery
Kattmavik
Les Etchemins
Beaurivage
Pamphile-Lemay

## ANALYSE DE L'HYPOTHESE "B"

### Caractéristiques

Cette structure présente essentiellement les mêmes caractéristiques que l'hypothèse A. Elle maintient toutefois la fonction de directeur général adjoint et la définit en ligne hiérarchique sur les écoles. Les services sont regroupés en fonction des trois activités de gestion de la commission: gestion des activités éducatives, gestion des ressources matérielles, gestion des ressources humaines.

### Avantages

Le premier avantage à noter est le regroupement des activités en fonction de secteurs précis et déterminés, évitant ainsi le chevauchement et le recoupement et favorisant la coordination.

L'éventail de subordination au niveau du directeur général est largement réduit (5 personnes), favorisant ainsi une plus grande disponibilité pour des fonctions de planification et d'organisation.

### Inconvénients

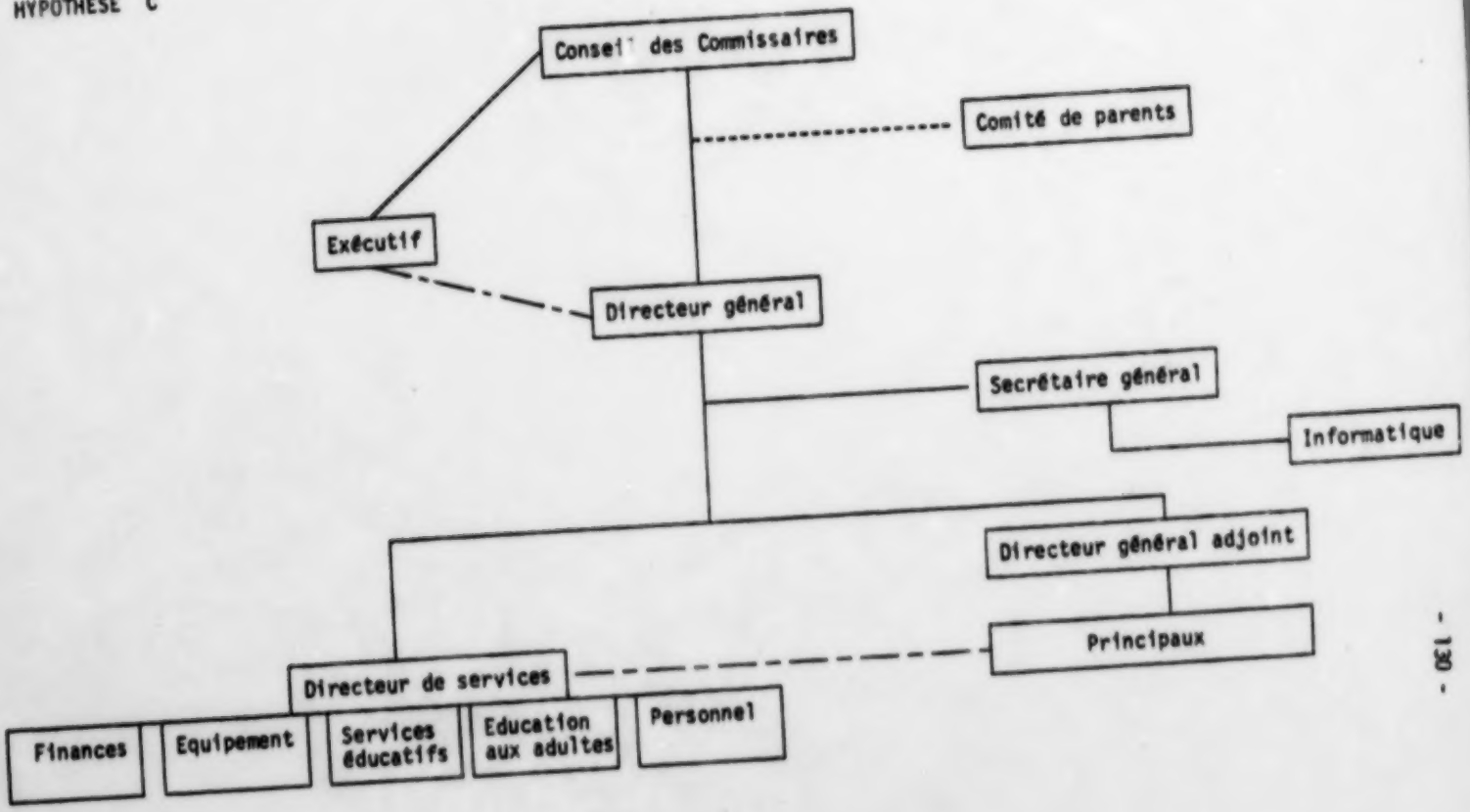
Cette hypothèse conserve, pour certaines activités comme le financement, la consultation ou l'éducation aux adultes, un palier d'autorité supplémentaire.

Les services retenus ne présentent pas tous, au moins quantitativement, la même importance. Mais il faut remarquer que l'essentiel n'est pas tant

d'assurer l'existence de services égaux quantitativement, mais plutôt d'assurer que chaque service ait les ressources nécessaires pour accomplir adéquatement les activités qui lui sont confiées.

Sur le plan humain la mise en oeuvre de cette hypothèse bouleverse moins de personnes, mais elle n'est pas sans en toucher quelques-unes.

HYPOTHESE C


Conseil des Commissaires
Comité de parents
Exécutif
Directeur général
Secrétaire général
Informatique
Directeur général adjoint
Principaux
Directeur de services
Finances
Equipement
Services éducatifs
Education aux adultes
Personnel

## ANALYSE DE L'HYPOTHESE "C"

Cette hypothèse présente assez peu de changements par rapport à la structure actuelle. Elle place le directeur général adjoint en autorité hiérarchique sur les écoles. A remarquer que l'on pourrait inverser et situer le directeur général comme supérieur immédiat des écoles et le directeur général adjoint comme supérieur immédiat des services. L'objectif visé est de réduire l'éventail de subordination actuel du directeur général et d'assurer une meilleure coordination de l'ensemble des unités administratives.

L'autre différence se situe au niveau de la fusion des services de l'enseignement et des services aux étudiants en un seul service identifié "services éducatifs" auxquels se rattache également le conseiller en éducation chrétienne. L'objectif visé est d'assurer l'unité d'action et l'unité de coordination pour cet ensemble d'activités qui visent l'atteinte d'un même but. Un tel regroupement est susceptible d'entraîner à moyen terme une meilleure utilisation des ressources humaines et possiblement une réduction des coûts.

Il est évident enfin que l'hypothèse "C" peut être perçue comme un premier pas à faire avant d'atteindre l'hypothèse "B". Elle apporte quelques correctifs à la situation actuelle et permet à l'organisation de se mieux préparer à une autre étape.

## RECOMMANDATIONS

Suite à l'ensemble de l'étude portant sur la détermination des limites d'autorité, les objectifs et la structure administrative, nous formulons maintenant un certain nombre de recommandations qui permettront à l'autorité compétente de mieux circonscrire ce qui peut être object de décision.

### 101ème recommandation

Nous recommandons que le rôle des services et des écoles soit particulièrement défini selon le schème suivant:

> "L'ensemble des services, et cela est plus particulièrement vrai pour les services-clés (enseignement, éducation aux adultes, vie étudiante), se situent particulièrement au niveau de la gestion et leurs responsabilités concernent surtout la planification (à moyen et à long terme), l'élaboration des politiques propres à leurs secteurs d'activités, la coordination de ces politiques dans les unités administratives où elles se réalisent, leur évaluation et leur contrôle. Quant aux écoles, elles se situent au niveau des opérations. Elles ont particulièrement la responsabilité de la réalisation des opérations courantes dans leur unité et, à cette fin, elles doivent avoir l'autorité requise pour mener à bonne fin ces opérations. Elles exercent donc, au niveau de leur unité, toutes les functions de gestion. Quant

aux services de support (personnel, finance, équipement et informatique) leur rôle se situe d'une façon variable selon les divers secteurs d'activités, tant au niveau de la gestion qu'au niveau des opérations. Dans ces secteurs, la plus ou moins grande décentralisation des opérations au niveau des écoles devra se faire en fonction de critères de fonctionnalité, d'efficacité et de rentabilité".

111ème recommandation

Nous recommandons au directeur général, au cours des mois de mai et juin 1976, d'analyser avec tous les responsables d'unités administratives, les limites d'autorité proposées par la présente étude, afin d'en arriver à un consensus significatif et d'officialiser, pour le 1er juillet 1976, les limites d'autorité de chacune des unités administratives centrales.

121ème recommandation

Nous recommandons au Conseil des commissaires, après analyse et recommandation du directeur général, d'étudier et d'approuver les objectifs administratifs proposés, pour servir de base et de cadre de référence à la revision ou à l'élaboration des politiques et règlements de la commission scolaire.

13ième recommandation

Nous recommandons au Conseil l'adoption de l'organigramme présenté comme hypothèse B et d'inviter le directeur général à profiter entre autre des mouvements de personnel pour permettre de concrétiser l'application d'une telle structure dans les meilleurs délais.

La mise en application d'une telle structure aura été préalablement justifier auprès du S.G.P.O.E., s'il y a lieu. Il y aura lieu également de déterminer, en consultation avec tous les principaux intéressés, les modalités de mise en application: échéancier, mécanismes d'intégration des personnels impliqués, structure de rémunération, etc.

14ième recommandation

Nous recommandons à court terme, une première modification à la structure actuelle qui ait pour objet de répartir la tâche du directeur général afin de ramener à des dimensions plus réalistes et plus fonctionnelles l'éventail de subordination de ce dernier. L'organigramme présenté comme hypothèse C illustre une telle possibilité.

15ième recommandation

Nous recommandons, à court terme, une unification des activités actuellement réparties entre les services de l'enseignement et les services aux

étudiants et de rattacher à la nouvelle direction des services éducatifs le conseiller en éducation chrétienne qui retrouve dans ce nouveau secteur ses lieux privilégiés d'intervention.

Une telle recommandation vise essentiellement à assurer et à garantir l'unité d'action et l'unité de coordination sur un ensemble d'activités qui visent un seul et même objectif: la formation intégrale de l'élève.

16ième recommandation

Nous recommandons, suite à la création d'une direction des services éducatifs, la mise en place d'un secrétariat pédagogique relevant de cette direction et ayant particulièrement pour fonction: l'inscription des élèves, les dossiers d'élèves, les échanges d'élèves, les ententes scolaires conclues en vertu de l'article 496 de la loi de l'Instruction publique, etc...

17ième recommandation

Nous recommandons, pour septembre 1976, la mise en place d'un comité de travail dont le mandat sera de définir une hypothèse d'intégration de l'éducation aux adultes à l'enseignement régulier dans une école pilote de la commission scolaire, idéalement le Campus I à cause de la clientèle desservie et des effectifs en place.

Une telle expérience d'intégration serait mise en place en septembre 1977.

L'évaluation de cette expérience permettrait de déterminer s'il doit y avoir généralisation et, dans ce cas, il y aurait lieu de procéder à l'intégration de l'actuel service de l'éducation aux adultes aux services éducatifs. Nous soutenons qu'une telle intégration n'est souhaitable et nécessaire que dans la mesure où ces services sont intégrés au niveau de l'école.

18ième recommandation

Nous recommandons, d'ici l'adoption de la structure proposée, que le directeur général définisse et mette en place des mécanismes de coordination plus systématiques au niveau des divers services administratifs.

19ième recommandation

Nous recommandons, d'ici l'adoption de la structure proposée, que l'informatique soit rattachée au secrétaire général.

20ième recommandation

Nous recommandons, comme cadre fonctionnel de travail, le maintien de mécanismes ainsi définis:

1. La table du directeur général

La table du directeur général est un mécanisme de concertation dont le champ d'activités touche spécifiquement à la planification sur le plan des priorités et des échéanciers, aux orientations et aux politiques de l'organisation, tant au niveau de leur élaboration que de leur évaluation et de leur revision.

Composée du directeur général, du directeur général adjoint, du secrétaire général, des directeurs de services et de principaux d'écoles, cette table est alimentée par le directeur général et se réunit mensuellement.

2. Les tables de travail

L'objectif particulier des comités ou des tables de travail est de préparer les documents de travail relatifs à des politiques ou à des orientations, ou tout simplement à des décisions devant être prises par une ou l'autre des instances décisionnelles.

Un comité ou une table de travail est mis sur pied ou institutionnalisé par le directeur général, ou sur sa recommandation. Ces tables peuvent être de trois ordres:

a) La table d'orientations ou de poltiques (TOP)

Une telle table a un caractère provisoire dans le temps. Elle a pour mandat d'élaborer des documents de travail précisant des orientations et des politiques touchant l'orga-

nisation dans son ensemble.

Une telle table reçoit son mandat du Conseil des commissaires, à la demande expresse du directeur général, qui en suggère les critères de représentativité et de participation.

Sans dépasser sept personnes, elle est généralement composée de commissaires, de cadres et de professionnels selon les besoins.

Habituellement présidée par un commissaire, le secrétariat de cette table est assumé par le directeur du service de qui relève la question ou le dossier. Le directeur général est membre d'office de ce comité de travail.

b) La table de coordination (TACO)

Une telle table a un caractère permanent et vise particulièrement des fins de coordination, de supervision et de concertation dans des secteurs d'activités où la permanence d'un tel mécanisme est requise.

Elle travaillera surtout à la mise en application des programmes, à l'évaluation et au contrôle des politiques.

L'existence de cette table de travail est autorisée par le directeur général qui en accepte le mandat et les mécanismes de fonctionnement.

Présidée par le directeur de service sous la responsabilité duquel se trouve le secteur d'activités concerné, cette table

est généralement composée d'un représentant de chacune des écoles.

Le calendrier des rencontres d'une telle table est établi annuellement, et le directeur général reçoit un compte rendu de chaque rencontre au fur et à mesure.

c) La table d'analyse des problèmes et d'élaboration des solutions (TAPES)

Cette table a un caractère provisoire, et elle est mise sur pied par le directeur général lorsque des problèmes de gestion courante concernant la majorité des unités administratives exigent la révision ou l'élaboration d'une directive, d'un règlement interne ou d'une politique.

Cette table est présidée par le directeur de service concerné par le problème, ou par un principal.

Ne dépassant pas cinq personnes, elle est composée suivant des critères de représentativité et de compétence, de cadres et de professionnels, tant du siège social que des écoles.

Le rapport final est déposé au directeur général par le président qui doit, également sur demande, produire des rapports d'étape.

21ième recommandation

Nous recommandons au directeur général de favoriser un mode de gestion qui responsabilise le plus possible tous les gestionnaires de l'organisation et qui assure à chacun tous les instruments requis à une gestion cohérente et efficace des activités dont il est responsable. A cet effet, il favorisera une meilleure planification des opérations, une évaluation constante et un contrôle axé sur les résultats plutôt que sur les activités.

22ième recommandation

Afin de donner une suite aux éléments de la présente étude qui seront retenus et dans le but également d'assurer un développement planifié et le plus harmonieux possible de l'organisation, nous recommandons au directeur général de définir, au niveau de la direction générale, une fonction axée sur le développement organisationnel et de confier cette responsabilité à la personne qui aura la disponibilité et la compétence pour l'assumer efficacement.

23ième recommandation

Nous recommandons au directeur général, dans le cadre du calendrier des opérations de l'année 76-77, de confier à la direction des services aux personnels la revision du plan d'effectifs du siège social.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

## CONCLUSION

Nous avons procédé à la présente étude avec beaucoup d'intérêt. Malgré le nombre assez impressionnant d'heures que nous y avons mis, nous demeurons conscients de ses limites. Notre préoccupation n'a pas été de faire surgir une vérité transcendentale derrière laquelle tout le monde s'empligne, mais plutôt de définir, à partir de notre expérience et d'une étude assez poussée du milieu, un modèle d'organisation qui satisfasse aux principes et aux règles de gestion les plus communément admis et qui rencontrent le mieux possible les besoins et les aspirations de cet organisme d'éducation qu'est la Commission scolaire régionale de Tilly.

Aussi rappelons-nous que le présent rapport se veut essentiellement un document de travail à être analysé et discuté sérieusement par <u>toutes</u> les instances concernées. Nous osons espérer qu'il pourra générer dans les meilleurs délais un certain nombre de décisions qui auront pour effet d'améliorer sensiblement le fonctionnement administratif de la commission scolaire dans son ensemble. Il ne faudra pas oublier toutefois que toute organisation repose essentiellement sur des hommes et qu'il ne suffit pas d'agir sur les composantes statiques que sont la structure et les mécanismes de gestion, mais qu'il faut plutôt et avant tout mettre l'accent sur ces composantes dynamiques que sont les personnes qui la composent et qui la font vivre.

Qu'il nous soit enfin permis de souligner qu'une étude de cette nature est

rendue difficile du fait de l'imprécision des limites d'autorité entre le ministère de l'Education, ses bureaux régionaux et les commissions scolaires. Cette situation n'est pas sans entrainer une duplication de certains types de personnels aux divers paliers du système, de même qu'elle engendre des recoupements pour un certain nombre d'activités. Nous osons donc prétendre qu'une analyse organisationnelle du système d'éducation québécois serait de nature à favoriser une meilleure utilisation des ressources humaines actuellement disponibles et même de réduire à moyen terme le coût d'exploitation.

## BIBLIOGRAPHIE

ALBERT, Michaud, Piotte, La direction du personnel, Les éditions ARC, 3e édition, 1975.

ALLUSSON, R., Les organigrammes, Entreprise moderne d'édition, 1969.

ASSOCIATION des cadres scolaires du Québec (A.C.S.Q.), Cahier de la thématique, Evaluation-Evolution, mai 1975.

BOWER, Marvin, Diriger c'est vouloir, Hachette, Paris, 1966.

CHARTIER, Roger, Un nouveau concept intégrant les notions de fonction hiérarchique (LINE) et de fonction conseil (STAFF), Rapport du XVIIe congrès des relations industrielles, 1962.

CHOLETTE, Pierre, L'Accountability, l'administration de l'éducation en pays francophones, Colloque international de Québec, 1974.

COLLEGE régional Bourghemin, Etude du fonctionnement administratif, septembre 1975.

CREMER M., Monteil B., Principes de management, Les Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1971.

COMMISSION des écoles catholiques de Québec, L'articulation des structures de la C.E.C.Q., 1er juillet 1974.

COMMISSION scolaire régionale de Tilly, Synthèse analytique de la session d'étude des 1, 2, 3 décembre 1972.

COMMISSION scolaire régionale de Tilly, Rapport du comité directeur de l'auto-évaluation, mai 1974.

DESFORGES, J.-G., L'administrateur et l'organisation, H.E.C., 1972.

DIVERREZ, Jean, Politique et techniques de direction du personnel, 5ième édition, EMC, 1972.

GELINAS, André, Les institutions administratives, texte non publié devant faire partie d'un ouvrage en préparation, Québec 1973.

KHERMAOHEN et Ardoin, Introduction au contrôle de gestion, Bordas, 1971.

KOONTZ H., O'Donnell C., Les principes du management, Marabout 1973.

LOI de l'Instruction publique, S.R.Q., 1964 revisés.

LESSARD, Jean, Le rôle des services administratifs dans une commission scolaire, texte présenté aux journées d'études des services aux étudiants, juin 1975.

MERRITT L. Kastens, Interfaces, Vol. 2, No.3, May 1972.

MINISTERE de l'Education du Québec, Documents 1, 3, 9.

MINISTERE de la fonction publique, Concepts, principes et méthodologie d'intervention relatifs à la préparation d'un

plan d'organisation, janvier 1971.

PFIFFNER and Sherwood, Administrative organisation, Prentice-Hall, 1960.

SIMERAY, J.-P., La structure de l'entreprise, Entreprise moderne d'édition, 2ième édition 1971.

TESSIER R., Tellier Y., Changement planifié et développement des organisations, théorie et pratique, IFG-EPI, 1973.

ANNEXE "A"

# HYPOTHESE D'ELABORATION

# D'UN

# PLAN D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

# POUR

# LA COMMISSION SCOLAIRE REGIONALE DE TILLY.

Ste-Foy, le 13 mai 1975.

Roger Thériault.

# O B J E C T I F

UN PLAN D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

visant

UNE MEILLEURE UTILISATION DES RESSOURCES

pour

UNE PLUS GRANDE EFFICACITE ADMINISTRATIVE

afin d'assurer

UNE MEILLEURE QUALITE DE LA FORMATION

La commission scolaire tire sa raison d'être de la clientèle qui réside sur son territoire juridictionnel et à qui elle se doit d'offrir et d'assurer une formation de qualité correspondante aux besoins et au niveau de formation de cette même clientèle.

La dimension de cette clientèle et le contexte de ressources limitées à l'intérieur duquel nous devons opérer rend essentiel et urgent la définition et la mise en place d'une structure organisationnelle et opérationnelle qui vise une utilisation plus cohérente et plus efficace des ressources existantes. L'organisation fonctionnelle de ces ressources devra faire en sorte que chacune d'elles travaillent en collaboration étroite à la réalisation d'objectifs clairement définis. Les divers agents de l'éducation de notre milieu doivent donc oeuvrer ensemble. Le temps et les énergies que l'on utilise à "se chercher" et à "se définir" dans une structure où les rôles et les responsabilités ne sont pas clairement définis représente autant de temps et d'énergies qui ne sont pas utilisés à la qualité de la formation dans nos écoles.

Si nous définissons une administration comme étant une entité constituée d'hommes, de moyens matériels et financiers, elle requiert, pour atteindre ces objectifs particuliers, une disposition ordonnée de ces hommes et de ces moyens.

Le plan d'organisation sera donc une représentation dans le temps des unités administratives, de la répartition des responsabilités

et des relations entre les unités. Il a pour objectif de définir la structure souhaitable de l'organisme. Comme une telle structure doit être l'expression d'objectifs bien définis, il est préalablement requis de connaître les objectifs, les programmes, les structures (répartition des responsabilités entre les unités administratives) et les politiques et pratiques administratives (la manière optimale selon laquelle doivent être préparées et prises les décisions) de l'organisme.

Ainsi le plan d'organisation comprendra principalement:

a) l'identification des objectifs, l'énoncé des politiques, la description des principales pratiques administratives et la définition des programmes d'activités;

b) l'illustration des unités administratives et de leurs relations au moyen d'un organigramme;

c) la définition de la vocation des unités administratives;

d) la description de la structure fonctionnelle ou opérationnelle, notamment la définition de fonction et de responsabilité des cadres supérieurs et de leurs adjoints.

Un tel cadre devrait particulièrement avoir pour vertu:

1. de servir de cadre aux responsabilités, aux relations internes et aux activités de tous les membres de la direction;

2. de permettre d'informer tout le personnel sur les objectifs, les politiques et les structures de l'organisme;

3. de permettre une gestion plus efficace.

Les divers aspects que nous croyons devoir analyser pour mener à bonne fin cette opération sont plus particulièrement:

1. définitions d'objectifs de gestion intégrables aux objectifs pédagogiques et assurant une atteinte plus complètes de ces derniers;

2. explicitation du style de gestion à privilégier à la commission;

3. définition et fonction des agents de l'éducation du milieu et explicitation de leur rôle en fonction de la prise de décision:
   a) conseil des commissaires;
   b) comité exécutif;
   c) direction générale;
   d) les services;
   e) les principaux;
   f) les enseignants et les non-enseignants;
   g) les parents;
   h) les élèves.

4. définition appliquée des fonctions de gestion (v.g. Qui contrôle qui? Pourquoi? Comment?)

5. mécanismes de gestion à mettre en place pour permettre à chaque groupe de jouer efficacement son rôle en vue de l'atteinte des objectifs.

6. outils à mettre en place (v.g. au plan de l'information et de la communication).

7. échéancier et stratégies d'implantation.

ANNEXE B

# PLAN D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

## Plan de la démarche

L'ensemble de la démarche conduisant à un plan d'organisation administrative est essentiellement axée sur quatre (4) étapes:

1. Etat de la question (définition du problème)
2. La cueillette des informations ou des données
3. Le traitement des données recueillies
4. La rédaction du plan (projet)

1. Etat de la question (définition du problème)

L'élaboration d'un plan d'organisation administrative bien qu'il apparaisse à l'ensemble des cadres supérieurs de l'organisation comme une solution adéquate aux divers problèmes de gestion rencontrés dans l'organisation depuis quelques années, ne doit pas se présenter comme la panacée à tous ces problèmes. Le fonctionnement global de l'organisation, particulièrement depuis les trois dernières années, doit faire l'objet d'une analyse permettant de faire ressortir le plus précisément possible les divers problèmes rencontrés. Ces divers problèmes, une fois identifiés, devraient permettre idéalement une convergence vers une problématique d'ensemble.

Les données devant servir de base à l'analyse de ce fonctionnement global sont essentiellement les suivantes:

- rapports du stage de la Forêt Montmorency (décembre 72);
- rapport de l'auto-évaluation institutionnelle (mai 74);
- rapport du stage de la Forêt Montmorency (janvier 75);
- position des cadres de la commission (mars 75);
- rapport d'évaluation de la table du directeur général (décembre 75);
- rapports des réunions du Conseil (juillet 72 à juillet 75).

N.B. Cet état de question devra être l'objet d'une étude et d'un consensus de la part du comité de supervision.

2. La cueillette des données

a) Les sources:

Les sources d'informations que nous voulons privilégier sont à la fois internes et externes.

Externes: Un certain nombre (cinq ou six) d'organismes similaires.

La division du perfectionnement des cadres scolaires de l'ENAP.

Internes: Les commissaires.
Les directeurs de services et les principaux.
Le rapport du comité directeur de l'auto-évaluation (29 mai 1974).

b) Les méthodes ou moyens

Pour les groupes ou personnes externes, il y aura rencontre individuelle aux fins de recueillir des données

se rapportant à l'organigramme, à la structure fonctionnelle, à la vocation des unités administratives, aux rôles et aux tâches des cadres supérieurs, aux règlements de délégation de pouvoir en vigueur.

Au plan des groupes ou des personnes de l'intérieur, nos méthodes varieront selon les groupes.

## Les commissaires

Rencontre de deux jours (fin janvier) d'un groupe formé de:

- 10 commissaires du Conseil
- 3 commissaires de l'Exécutif
- 2 hors-cadres (Directeur général et directeur général adjoint)

visant à :

1. Evaluation du fonctionnement des instances décisionnelles de 72 à 75.

2. Rôle de chacune des instances décisionnelles dans la gestion scolaire.

3. Révision, et amendements au règlement de délégation de pouvoirs.

## Les cadres

Rencontre de 2 jours au début de février de tous les cadres supérieurs aux fins:

1. de définir le rôle de la commission scolaire comme organisme décentralisé du réseau de l'éducation.

2. le rôle des services centraux dans le processus administratif de la commission.

3. le rôle des écoles, comme organismes déconcentrés, dans la gestion scolaire.

4. Formuler des objectifs de gestion (objectif général et objectifs spécifiques).

5. définir le rôle de chaque unité administrative.

6. définir la tâche de chaque responsable d'unité administrative.

Les quatre premières étapes seront appuyées par des documents de travail.

Les deux dernières étapes seront effectuées sur la base de questionnaires à compléter:

- individuellement pour les services
- en groupe pour les principaux

3. L'analyse et le traitement des données

- Analyse et traitement des données recueillies (travail individuel)

4. Rédaction du projet

a) Formulation d'un projet comprenant: (travail individuel)

1. Objectifs
2. Rôle et fonction des instances décisionnelles. (Conseil des commissaires, comité exécutif, directeur général).
3. Rôle des unités administratives
   (Chaque responsable d'unité devra discuter la fonction de son unité administrative avec le responsable du projet et le directeur général, en vue d'arriver idéalement à un consensus.)
4. Tâche des responsables
   (Chaque responsable devra en arriver à un consensus avec son supérieur immédiat sur la tâche décrite)
5. Structure (organigramme)

6. Style de gestion et relations d'autorité
7. Stratégie d'implantation (recommandations).

b) Etude du projet quant à son applicabilité avec les divers groupes
- commissaires
- cadres
- principaux

c) Formulation finale du projet

4. Présentation du rapport final au Conseil le 12 mai 1976.

Note: Rôle du comité de supervision:

Le comité formé par le Conseil joue un rôle de supervision et de coordination.
Présidé par monsieur Jérôme Pelletier, il doit particulièrement s'assurer que les objectifs et les besoins de l'organisation seront respectés et satisfaits dans toutes les phases de l'élaboration du projet.
Formé de représentants des principaux groupes impliqués par le plan d'organisation administrative, les membres devront assumer aussi une tâche de consultation auprès de leurs collègues respectifs.
Enfin le président du comité participera, en tant que membre du jury formé par l'ENAP, à l'évaluation du projet final.

commission scolaire
Régionale de Tilly

ANNEXE C

Ste-Foy, le 22 janvier 1976.

Aux membres de la table du
directeur général,

Objet: Plan d'organisation administrative

Cher(e)s collègues,

Le développement du plan d'organisation administrative va bon train. Nous abordons maintenant l'étape où la contribution personnelle de chaque cadre supérieur est nécessaire et importante.

La première contribution que nous vous demandons en est surtout une de réflexion et d'analyse. Elle se fera par le biais de quatre (4) grilles de travail.

20.01 Charte de l'unité administrative
20.02 Tâche du responsable d'unité
20.03 Politiques et règlements
20.04 Objectifs administratifs

Conscient que les évènements actuels réduisent la disponibilité mentale et physique de plusieurs, je vous demande quand même une attention toute particulière à ce travail qui engagera notre rôle et notre responsabilité de gestionnaire pour les prochaines années.

Je vous demande donc de faire l'impossible pour compléter ces quatre (4) tâches et me les retourner le ou avant le 9 février prochain.

La compilation et l'analyse de ces diverses données déboucheront sur une réunion de travail de la table du directeur général où seront particulièrement discutés les objectifs administratifs, ainsi que le rôle et la fonction des unités administratives. Les tâches seront discutées avec le titulaire, le directeur général et le responsable du projet.

Je vous remercie de votre collaboration à un travail qui est d'abord pour vous.

Roger Thériault,
Responsable du projet.

965, rue Mollo, c.p. 345, succ. Ste-Foy, Québec PQ. G1V 4C1 • 653-2131

# CHARTE DE L'UNITE ADMINISTRATIVE

Le présent questionnaire a pour but d'amener chaque responsable d'unité administrative, seul ou idéalement avec ses principaux collaborateurs, à définir les buts (le rôle ou la mission) et le domaine d'activités que doit assumer l'unité.

Il ne s'agit pas d'effectuer une description théorique, mais une formulation la plus factuelle possible de l'unité administrative telle que vous la percevez maintenant.

## NOTE POUR COMPLETER LE QUESTIONNAIRE

Domaine de l'unité: pour chacune des activités énumérées, on demande de préciser la fonction administrative dominante exercée par le service. Les fonctions auxquelles nous référons sont les suivantes:

- planification et organisation
- coordination
- conseil
- information
- décision et réalisation
- contrôle
- évaluation
- animation
- élaboration

Exemple: Vous indiquez comme activité: contrôle budgétaire.

Il s'agit de déterminer si l'unité, lorsqu'elle accomplit des tâches relatives au "contrôle budgétaire", le fait:

1. en élaborant des mécanismes de contrôle
2. en réalisant le contrôle
3. en informant les autres unités sur les moyens ou règlements
4. etc...

Si une activité que vous avez identifiée comporte plusieurs fonctions, il y a lieu de la subdiviser jusqu'à ce qu'à une activité corresponde une fonction.

## CHARTE DE L'UNITE ADMINISTRATIVE

1. Titre ou identification de l'unité: _____

2. But, rôle ou mission de l'unité dans l'organisation.
(Donner en deux ou trois lignes maximum, ce qui vous apparaît être la fonction essentielle ou la raison d'être de votre unité dans l'organisation).

_____

_____

_____

3. Domaine de l'unité.
(Lister les activités exercées ou accomplies par l'unité. Eviter l'énumération spécifique, et donner plutôt une énumération générique qui identifie des secteurs d'activités. Pour chaque activité identifiée, préciser la fonction administrative dominante exercée par l'unité dans la réalisation de cette activité).

| ACTIVITES | FONCTION ADMINISTRATIVE |
|---|---|
| | |

3. (suite)

| ACTIVITES | FONCTION ADMINISTRATIVE |
| --- | --- |

## TACHE DU RESPONSABLE D'UNITE

A partir de la charte d'unité que vous avez préalablement déterminée, il s'agit maintenant que vous élaboriez la tâche du directeur ou du responsable de l'unité.

Il est entendu que le responsable, à moins qu'il ne soit seul dans son unité, n'assume pas toutes les tâches de l'unité.

### REMARQUES POUR COMPLETER LE QUESTIONNAIRE:

1.0 Eviter la tentation de définir une tâche idéale. Il s'agit de décrire la tâche telle qu'elle est exercée actuellement.

2.0 La dimension de la description des responsabilités et pouvoirs présente certes des difficultés. Nous vous demandons toutefois d'y apporter une attention spéciale.

2.1 Par responsabilité, il faut comprendre: accepter, dans une activité ou une sphère d'activités, de prendre des décisions, d'engager l'action et d'utiliser l'autorité déléguée afin d'assurer le succès de la tâche confiée.

2.2 Par pouvoir, il faut entendre: quels sont les gestes que je peux poser dans mon unité, envers une autre unité, les autres unités, des organismes externes?

3.0 Pour ce qui est de l'item "description des tâches", nous vous rappelons que le style doit être simple, clair et véridique. Nous vous demandons de procéder en commençant par les tâches principales, en allant ensuite aux tâches secondaires. Il serait préférable de commencer chaque tâche par un verbe d'action: participe, analyse, rédige, conçoit, coordonne, etc.

4.0 A l'item "relations", il s'agit de préciser, s'il y a lieu, les organismes externes avec lesquelles le responsable doit assurer, dans l'exercice de ses responsabilités, des liaisons ou des relations constantes.

TITRE DE LA FONCTION:

SUPERIEUR IMMEDIAT:

DESCRIPTION SOMMAIRE:

DESCRIPTION DES TACHES:

RESPONSABILITES:

POUVOIRS:

LIAISONS:

## POLITIQUES ET REGLEMENTS

L'objectif du présent travail est d'amener chaque responsable d'unité administrative à faire l'inventaire des divers politiques et règlements actuellement en vigueur dans son unité.

A cette fin, nous vous demandons donc de bien vouloir compléter le présent questionnaire.

1. Existe-t-il, dans votre unité, une description de tâche écrite pour chacune des personnes qui y oeuvrent?

   oui ☐ non ☐

2. Votre unité administrative a-t-elle produit un programme d'action pour l'année 1975-76?

   oui ☐ non ☐

3. Si oui, ce programme a-t-il été communiqué aux autres unités?

   oui ☐ non ☐

4. Politique:

   Définition: une politique est une orientation, un cadre général d'opérations précisant les buts ou les objectifs d'une action ou d'une activité. Une politique est généralement sanctionnée par le Conseil, exceptionnellement par l'Exécutif ou le directeur général.

   Faire la liste des politiques que votre unité administrative a présentement la responsabilité de gérer ou d'administrer d'une façon ou de l'autre.

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

5. Règlement:

Définition: un règlement est articulé normalement à partir d'une politique et il précise les modalités selon lesquelles doit être effectuée une opération ou une activité donnée. Il est généralement sanctionné par l'Exécutif ou le directeur général, exceptionnellement par le responsable de l'unité administrative.

Faire la liste des <u>règlements</u> que votre unité administrative a présentement la responsabilité de gérer ou d'administrer d'une façon ou de l'autre.

## OBJECTIFS ADMINISTRATIFS

Les objectifs à poursuivre dans une organisation du type de la nôtre sont globalement de deux ordres: pédagogiques et administratifs.

Les objectifs pédagogiques ont été l'objet d'un premier niveau d'articulation en février 1974.

Quant aux objectifs administratifs, qui doivent venir sous-tendre les objectifs pédagogiques et assurer leur atteinte maximale, ils n'ont jamais été clairement formulés au sein de notre organisation.

Par objectif administratif, nous entendons: formulation d'une orientation, d'un but, et même d'un programme dont l'objet vise le fonctionnement administratif d'une unité ou de la commission dans son ensemble.

V.G.

1. développer des instruments qui assurent une utilisation maximale des ressources existantes.
2. concevoir une politique qui établisse un mode uniforme de classement et de conservation des documents.
3. mettre en place un recueil de gestion qui permette un accès rapide et facile aux politiques et règlement de la commission.
4. Déterminer les pouvoirs et responsabilités de chaque unité administrative.

Nous vous demandons de formuler trois objectifs administratifs se rapportant à votre unité administrative et trois autres se rapportant à l'ensemble de la Commission.

## OBJECTIFS ADMINISTRATIFS

a) Se référant à l'unité administrative: _____
(identifier)

1. _____

2. _____

3. _____

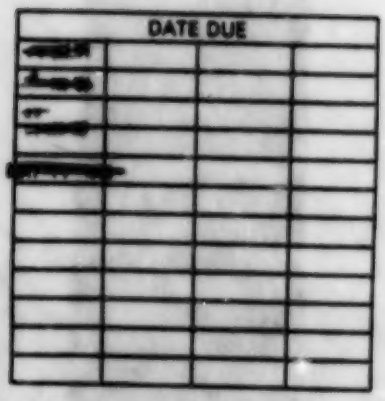
B) Se référant à l'ensemble de la Commission

1. _____

2. _____

3. _____

X0025099 8


DATE DUE

ENAP-MONTRÉAL
DOCUMENTATION